

Paweł Marek Woroniecki\*

## ROLA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI W POLSKIM SYSTEMIE PRAWNYM

### Wprowadzenie

Zgodnie z art. 202 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku<sup>1</sup> „Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej”. Organ ten funkcjonuje zgodnie z zasadami kolegialności (art. 202 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 roku). Polski ustrojodawca umiejscowił regulacje dotyczące Najwyższej Izby Kontroli (NIK) w rozdziale IX Konstytucji RP z 1997 roku zatytułowanym „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”. Podkreśla się, że włączenie regulacji dotyczących NIK do osobnego rozdziału oznacza, że instytucja ta – podobnie jak pozostałe podmioty unormowane w tym rozdziale – charakteryzuje się niezależnością w stosunku do innych władz państwowych i nie może być uznawana jedynie za ich element, a zarazem włączenie to świadczy o tym, że nie powielono jednego z elementów struktury Konstytucji marcowej, nawiązującego do zasady trójpodziału władzy w jej tradycyjnym ujęciu i polegającego na wkomponowaniu do rozdziału o władzy ustawodawczej regulacji związanych z NIK<sup>2</sup>.

Niniejsze opracowanie koncentruje się na wskazaniu podstawowych regulacji prawnych wyznaczających rolę NIK w polskim systemie prawnym. Został przy tym uwzględniony aspekt historyczny związany z funkcjonowaniem NIK w okresie Drugiej Rzeczypospolitej. Najwyższa Izba Kontroli należy do tych instytucji, których działalność ma fundamentalne znaczenie dla współczesnego państwa. Warunkuje ona w dużej mierze

---

\* Dr, Uniwersytet Jagielloński.

<sup>1</sup> Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>2</sup> P. Sarnecki, *Status prawny Najwyższej Izby Kontroli w świetle Konstytucji*, „Kontrola Państwowa” maj 2002, nr specjalny (2), s. 27. Jak zauważa A. Sylwestrzak, odnosząc się do kwestii wyodrębnienia i usytuowania rozdziału IX Konstytucji RP z 1997 r. kończącego konstytucyjne regulacje określające strukturę organizacyjną państwa, chodziło w tym wypadku o to, aby kontrola pozostała „poza władzami klasyfikowanymi według monteskiuszowskiego trójpodziału, ponieważ kontrola nie stanowi integralnej części żadnej z nich. Natomiast usytuowanie jej w ostatniej części Ustawy zasadniczej przede wszystkim eksponuje niezależność kontroli” – A. Sylwestrzak, *Najwyższa Izba Kontroli a Konstytucja*, „Kontrola Państwowa” 1998, nr 1 (258), s. 40. Podobnie J. Mazur podkreśla m.in., że w Konstytucji RP z 1997 r. zostały przewidziane pewne organy naczelne, które nie są objęte ustanowionym przez tenże akt prawny podziałem władz, a przykładem takiego organu jest właśnie Najwyższa Izba Kontroli – J. Mazur, *Najwyższa Izba Kontroli na tle najwyższych organów kontroli innych państw*, „Kontrola Państwowa” 2004, nr 1 (294), s. 33.

właściwe funkcjonowanie organów państwowych, a jej pozycja jest szczególnie silna wówczas, gdy system demokratyczny dobrze działa<sup>3</sup>. Należy jednak pamiętać, że nawet najlepiej wykształceni i przygotowani zawodowo pracownicy będą bezsilni wobec różnego rodzaju nadużyć, jeżeli instytucja, w której pracują, nie będzie miała – zagwarantowanych przepisami prawa – wystarczająco szerokich kompetencji. Zarówno to, jakie podmioty są kontrolowane przez NIK, jak i sam przedmiot kontroli, wyznaczają status NIK w systemie ustrojowym państwa<sup>4</sup>.

Nawiązując z kolei do przeszłości kontroli państwowej, należy wspomnieć o działalności prowadzonej w Księstwie Warszawskim przez Główną Izbę Obrachunkową ustanowioną na mocy dekretu z końca 1808 roku. Następnie, w 1815 roku, została ona formalnie zniesiona, przy czym bezpośrednim kontynuatorem jej działalności został tzw. Wydział Rachunkowy, który później (w 1816 roku) został zastąpiony Izbą Obrachunkową Królestwa Polskiego<sup>5</sup>. Wspomniany Wydział Rachunkowy opierał się na tych samych urzędnikach, którzy wcześniej pracowali w Główniej Izbie Obrachunkowej Księstwa Warszawskiego, i był instytucją przejściową (łącznikiem) pomiędzy Izbami funkcjonującymi w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim<sup>6</sup>.

Długą historię ma również pojęcie „kontroli państwowej”, które pojawiło się w pierwszej połowie dziewiętnastego stulecia w Rosji. Termin ten wyraża – w szerokim znaczeniu – kontrolę, którą realizuje każda jednostka organizacyjna mająca status jednostki państwowej, lub też jest on stosowany, w ramach mającej długą tradycję konwencji, na oznaczenie kontroli, której sprawowaniem zajmuje się wyodrębniony (naczelny) organ państwowy<sup>7</sup>.

## Pozakonstytucyjne regulacje dotyczące Najwyższej Izby Kontroli (ujęcie historyczne)

Artykuł 207 Konstytucji RP z 1997 roku stanowi, że to ustawa ma precyzować takie kwestie, jak organizacja i tryb działania NIK. Obecnie jest to *Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>8</sup> (w skrócie: ustawa o NIK z 1994 roku). Ustawa ta

<sup>3</sup> M. Borowski, *85 lat Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2004, nr 1 (294), s. 3–4.

<sup>4</sup> C. Kosikowski, *Status prawny Najwyższej Izby Kontroli w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i standardów Unii Europejskiej (Aspekty prawnofinansowe)*, „Kontrola Państwowa” maj 2002, nr specjalny (2), s. 10.

<sup>5</sup> T. Owczarek, *Rys historyczny kontroli państwowej w Polsce*, „Kontrola Państwowa” 1980, nr 2 (151), s. 19; P.M. Pilarczyk, *Wydział Rachunkowy – kontrola państwowa w latach 1812–1816*, „Kontrola Państwowa” 2012, nr 5 (346), s. 122–124, 127.

<sup>6</sup> P.M. Pilarczyk, *op.cit.*, s. 122, 124–125, 129.

<sup>7</sup> T. Owczarek, *op.cit.*, s. 19. Jak podkreśla J. Mazur, w szczególności Konstytucja marcowa przyczyniła się do powstania tradycji ustrojowej, „zgodnie z którą kontrola państwowa stanowi wyodrębnioną funkcję państwa, powierzoną odrębnemu organowi, zorganizowanemu w formie urzędu z elementami kolegialności, niezależnemu od Rady Ministrów, a blisko związanemu z Sejmem i pracującemu głównie dla jego potrzeb” – J. Mazur, *Nowa ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 8 (594), s. 3.

<sup>8</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

została uchwalona w miejsce *Ustawy z dnia 8 października 1980 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>9</sup>, której unormowania przestały korespondować – po przeobrażeniach ustrojowych – z nową polską rzeczywistością<sup>10</sup>.

Sięgając natomiast nieco dalej w przeszłość, można wskazać kolejne akty prawne (nie licząc konstytucji) normujące funkcjonowanie Najwyższej Izby Kontroli. W okresie Drugiej Rzeczypospolitej<sup>11</sup> należy przede wszystkim wymienić *Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa*<sup>12</sup> (w skrócie: dekret o NIKP z 1919 roku). Rola tego organu kontrolnego była szczególnie istotna w pierwszym okresie funkcjonowania Drugiej Rzeczypospolitej, kiedy to budowany był cały system instytucji państwowych. Wspomniany organ miał czuwać nad bieżącą kontrolą, której poddane były różnorodne kwestie ekonomiczne<sup>13</sup>. Wyżej wymieniony dekret o NIKP z 1919 roku wskazywał, że na kontrolę wykonywaną przez Najwyższą Izbę Kontroli Państwa składają się trzy następujące kategorie kontroli: kontrola wstępna (prewencyjna) dotycząca m.in. wydatków na finansowanie działalności inwestycyjnej państwa, kontrola następna (represyjna), której przedmiotem były rachunki składane Najwyższej Izbie Kontroli Państwa, oraz kontrola faktyczna, którą objęte były kasy i rachunkowość kasowa, a jej przeprowadzeniem zajmowali się wydelegowani na miejsce odpowiedni funkcjonariusze (art. 12 pkt A, B i C dekretu o NIKP z 1919 roku).

W myśl art. 11 pkt 1–3 dekretu o NIKP z 1919 roku kontroli sprawowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli Państwa podlegały wszelkie rachunki cywilnych oraz wojskowych władz, urzędów oraz przedsiębiorstw należących do państwa, wszystkie rachunki związane z majątkiem państwowym, jak również wszelkie rachunki podmiotów (chodzi tutaj o instytucje, zakłady, fundacje i fundusze) korzystających z państwowych dotacji lub których administrację prowadzono pod udzieloną przez skarb państwa gwarancją, a ponadto rachunki związane z wydatkami, dochodami, majątkami i długami takich podmiotów, jak wyższe jednostki samorządowe i większe miasta, przy czym to regulamin, o którym mowa w art. 9 omawianego dekretu o NIKP z 1919 roku, miał bliżej określać jednostki samorządowe i miasta podlegające kontroli sprawowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli Państwa<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> Dz.U. z 1980 r., nr 22, poz. 82 ze zm. Zob. art. 103 ust. 1 ustawy o NIK z 1994 r., który pozbawił mocy prawnej ustawę z 1980 r. o Najwyższej Izbie Kontroli. Artykuł 1 ust. 1 ustawy z 1980 r. o Najwyższej Izbie Kontroli stanowił, że „Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność naczelnych, centralnych i terenowych organów administracji państwowej”.

<sup>10</sup> J. Breitkopf, *Nowa ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 4 (12), s. 269.

<sup>11</sup> W ramach niniejszego opracowania nie jest możliwe omówienie wszystkich aktów prawnych, które wyznaczały rolę Najwyższej Izby Kontroli w ciągu lat. Dlatego też omawianie kwestii historycznych ograniczono do okresu Drugiej Rzeczypospolitej.

<sup>12</sup> R.P. Krawczyk, *Tryb wyboru Prezesa Najwyższej Izby Kontroli*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 11 (549), s. 54. *Dekret Naczelnika Państwa z dnia z 7 lutego 1919 r. o najwyższej Izbie Kontroli Państwa* został opublikowany w Dzienniku Praw Państwa Polskiego z 1919 r. nr 14, poz. 183.

<sup>13</sup> J. Janiak, *Z dziejów Najwyższej Izby Kontroli 1919–1921*, „Kontrola Państwowa” 1967, nr 6 (69), s. 34.

<sup>14</sup> Art. 9 dekretu o NIKP z 1919 r. stanowił: „Szczegółowe postanowienia o wewnętrznym urządzeniu, personelu i toku czynności Najwyższej Izby Kontroli Państwa unormuje regulamin wydany dekretem Naczelnika Państwa na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli Państwa w porozumieniu z Prezydentem Ministrów i Ministrem Skarbu”.

Artykuł 13 dekretu o NIKP z 1919 roku dawał Najwyższej Izby Kontroli Państwa prawo żądania, aby wszelkie władze, urzędy, instytucje, zakłady, fundacje, fundusze oraz jednostki samorządowe i miasta, podlegające kontroli ze strony tej instytucji, złożyły wyjaśnienia konieczne do zweryfikowania rachunków oraz zestawień, a także przesyłały takie dokumenty, jak księgi, rejestry, dzienniki i akta. Ten sam art. 13 dekretu o NIKP z 1919 roku upoważniał Najwyższą Izbę Kontroli Państwa do wyłączenia ze swojej rewizji pewnych rachunków, w szczególności związanych z wydatkami okresowymi, wobec których przeprowadzono już raz kontrolę ich tytułu prawnego (wyłączając je ze swojej rewizji, Najwyższa Izba Kontroli Państwa zlecała władzom administracyjnym jej przeprowadzenie, które to władze miały w tym kierunku udzielać samoistnie absolutorium, z tym że nawet w takich wypadkach instytucja ta zachowywała uprawnienie, aby co jakiś czas zostały jej okazane rachunki i dowody rachunkowe w celu dokonania kontroli, czy sposób przeprowadzania rewizji przez władze administracyjne jest prawidłowy). Zgodnie z art. 14 dekretu o NIKP z 1919 roku w wypadku, gdyby zostały wykryte braki, niedokładności lub też nieprawidłowości, analizowany dekret zobowiązywał Najwyższą Izbę Kontroli Państwa do wydania – w celu wyeliminowania ujawnionych braków, niedokładności lub nieprawidłowości – odpowiednich zarządzeń, a zwłaszcza do żądania, aby winny poniósł odpowiedzialność materialną (właściwa władza miała być powiadamiana o tych zarządzeniach), przy czym miały też zostać wyznaczone przez Najwyższą Izbę Kontroli Państwa terminy – według jej uznania – do realizacji wspomnianych wyżej zarządzeń, a jeśli nie doszłoby do ich wykonania w ustalonym terminie, to Prezes omawianej instytucji mógł przedstawić tę sprawę samemu Naczelnikowi Państwa.

Kończąc omawianie roli Najwyższej Izby Kontroli Państwa na gruncie dekretu o NIKP z 1919 roku, należy zwrócić uwagę na jeszcze dwie regulacje, a mianowicie na art. 18 i art. 19 tego dekretu. W myśl art. 18 instytucji tej powinny zostać przedstawione wszelkie roczne zamknięcia (wraz z załącznikami) dotyczące gospodarki, nad którą sprawuje ona kontrolę, w terminie nie dłuższym niż cztery miesiące (termin ten liczony był od dnia kończącego ubiegły okres gospodarczy), zadaniem Najwyższej Izby Kontroli Państwa było natomiast ich sprawdzenie oraz – w sytuacji gdy rzecz dotyczyła gospodarstwa państwowego – przedstawienie zarówno władzy najwyższej, jak i Sejmowi, razem ze sprawozdaniem oraz z własnymi uwagami. W ramach tego samego art. 18 prawodawca zastrzegł, że w wypadku innych gospodarstw, które wymieniał art. 11 analizowanego dekretu, Najwyższa Izba Kontroli Państwa miała obowiązek przesłania dwóch egzemplarzy swoich uwag, z tym że jeden z nich miał trafić do podmiotu, którego rachunki zostały zweryfikowane, a drugi miał być przesłany do właściwych ministerstw. Z kolei art. 19 dekretu o NIKP z 1919 roku nakładał na Najwyższą Izbę Kontroli Państwa obowiązek wyraźnego wyszczególnienia, w ramach sprawozdania kierowanego do Sejmu, następujących kwestii: czy występują różnice z jednej strony pomiędzy poszczególnymi rubrykami i tytułami zamieszczonymi w ramach działu dochody i wydatki, a z drugiej strony budżetem (gdyby takie różnice występowały, należało wskazać ich wysokość oraz przyczynę ich występowania), jak również czy wystąpiły sytuacje polegające na przekroczeniu lub zaoszczędzeniu kredytów lub ewentualnie zwiększeniu lub obniżeniu dochodów zaplanowanych w budżecie (gdy wystąpiły takie wypadki,

należało wskazać kwoty i przyczyny takich odstępstw, a także czy różnice wynikające z zestawienia z budżetem uzyskały dodatkowe zatwierdzenie przewidziane przez konstytucję).

W późniejszym okresie w sposób szczegółowy funkcjonowanie Kontroli Państwowej zostało unormowane w *Ustawie z dnia 3 czerwca 1921 r. o Kontroli Państwowej*<sup>15</sup> (w skrócie: ustawa o KP z 1921 roku), która to instytucja była „władzą, w czynnościach swoich opartą na zasadach kolegiałości (art. 20–22), z ministerstwami równorzędną, od Rządu niezależną, podległą bezpośrednio Prezydentowi Rzeczypospolitej” (art. 1 ustawy o KP z 1921 roku). Jej zadaniem było badanie zarówno państwowych dochodów i wydatków, jak również stanu majątkowego państwa (art. 2 ustawy o KP z 1921 roku). Kontrola Państwowa mogła być także powołana, o ile tak uznał rząd, „do rewizji finansowej gospodarki ciał samorządowych oraz instytucji, zakładów, fundacji, stowarzyszeń i spółek, działających przy udziale finansowym Skarbu Państwa lub pod jego gwarancją” (art. 3 ustawy o KP z 1921 roku)<sup>16</sup>.

Kontrola Państwowa składała się z prezesa Najwyższej Izby Kontroli i dwóch wiceprezesów, Najwyższej Izby Kontroli i Izb Okręgowych Kontroli (art. 14 ustawy o KP z 1921 roku). Zamieszczone w omawianej ustawie regulacje z art. 3, jak również z art. 15 (ten ostatni przepis stanowił m.in., że Prezydent Rzeczypospolitej mianuje Prezesa Najwyższej Izby Kontroli na wniosek Rady Ministrów) skutkowały istotnym ograniczeniem autonomii Kontroli Państwowej wobec rządu, przy czym kwestia podmiotu, który miałby posiadać prawo zgłaszania kandydatury na Prezesa NIK, była przedmiotem kontrowersji w trakcie tworzenia *Ustawy z dnia 3 czerwca 1921 r. o Kontroli Państwowej*<sup>17</sup>.

W myśl art. 5 ustawy o KP z 1921 roku rodzaje kontroli wykonywanej przez Kontrolę Państwową to kontrola faktyczna oraz kontrola następną. Na mocy art. 6 ustawy o KP z 1921 roku pierwsza kategoria kontroli sprawowana była zgodnie z uznaniem tej instytucji i mogła dotyczyć każdej dziedziny administracji oraz gospodarki państwa (w ramach tej kontroli nie tylko analizowane były umowy i wszelkie zobowiązania, badana była rachunkowość, rewidowane były kasy, składy, magazyny, inwentarz i generalnie majątek państwowy, ale także weryfikowane były na miejscu wszelkie roboty i dostawy, z perspektywy celowości oraz pod kątem gospodarczym). Z kolei, stosownie do art. 7 ustawy o KP z 1921 roku, kontrola następną to sprawdzanie rachunków (chodziło o ich weryfikację pod kątem formalnym, liczbowym oraz ze względu na istotę

<sup>15</sup> Dz.U. RP z 1921 r., nr 51, poz. 314 ze zm.

<sup>16</sup> W odniesieniu do instytucji wskazanych w art. 3 ustawy o KP z 1921 r., jak też władz oraz urzędów państwowych Kontrola Państwowa – realizując swoje zadania – sprawdzała, czy ich działania gospodarcze oraz finansowe były legalne, zrealizowane z uwzględnieniem należytej oszczędności oraz celowo, patrząc z punktu widzenia gospodarczego, przy czym odpowiedzialność zarówno ministrów, jak i podlegających kontroli władz oraz urzędów nie była eliminowana wskutek kontroli dokonywanej przez wyżej wymienioną instytucję kontrolną (art. 4 ustawy o KP z 1921 r.). Co więcej, art. 11 ustawy o KP z 1921 r. nakazywał władzom, urządnom państwowym oraz instytucjom określonym w art. 3 tejże ustawy ściśle przestrzegać przepisów oraz zarządzeń, które w zakresie swojej kompetencji wydała Kontrola Państwowa, a w wypadku niezastosowania się do nich Kontrola Państwowa miała żądać od odpowiedniej władzy przełożonej realizacji swoich zarządzeń, a także wyciągnięcia konsekwencji dyscyplinarnych wobec osób winnych.

<sup>17</sup> R.P. Krawczyk, *op.cit.*, s. 54–55.

dokonanych czynności) z uwzględnieniem wymogu wykonywania tej kontroli w czasie jak najkrótszym od dokonania wydatków lub pobrania dochodów, przy czym ustawodawca nakładał w tym celu na Kontrolę Państwową oraz na władze i urzędy obowiązek ścisłego przestrzegania przepisów i instrukcji, które w tej kwestii zostały wydane. Ten sam art. 7 ustawy o KP z 1921 roku zobowiązywał Najwyższą Izbę Kontroli do przedstawienia uwag „o wykonaniu budżetu za okres ubiegły z wnioskiem o udzielenie lub odmówienie Rządowi absolutorium (art. 9 Ustawy Konstytucyjnej)” i wskazywał, że miały być one przedstawione jednocześnie Prezydentowi Rzeczypospolitej oraz obu izbom parlamentu nie później niż w ciągu sześciu miesięcy liczonych od dnia uzyskania ogólnego zamknięcia rachunków przekazanego przez Ministerstwo Skarbu (to zamknięcie rachunków miało obejmować całokształt gospodarki państwowej), przy czym odpisy tych uwag wraz z odpisem wniosku Najwyższa Izba Kontroli musiała przekazać na ręce Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Skarbu. W kontekście tej regulacji warto dodać, że art. 8 ustawy o KP z 1921 roku nakładał na Najwyższą Izbę Kontroli obowiązek przedłożenia – w terminie nie dłuższym niż sześć miesięcy po zakończeniu okresu budżetowego – Prezydentowi RP, Sejmowi oraz Senatowi sprawozdania z czynności kontrolnych, które zostały wykonane we wskazanym wyżej okresie budżetowym (odpisy takiego sprawozdania miały być kierowane przez prezesa NIK do wiadomości Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Skarbu). We wskazanym wyżej art. 8 ustawy o KP z 1921 roku ustawodawca postanowił również, że oprócz przywołanych wyżej uwag na temat realizacji budżetu za poprzedni okres (chodzi tutaj o art. 7 analizowanej ustawy o KP z 1921 roku) oraz sprawozdania z czynności rewizyjnych, o którym mowa w opisywanym art. 8, Najwyższa Izba Kontroli może – o ile mają miejsce wypadki większej wagi lub niecierpiące zwłoki – przekazać Prezydentowi RP oraz obu izbom parlamentu zarówno sprawozdanie, jak i wnioski z określonych wyników kontroli, przy czym Prezes Rady Ministrów oraz Minister Skarbu mają uzyskać do swojej wiadomości odpisy tych dokumentów.

Przedstawione wyżej unormowania zawarte w art. 7 ustawy o KP z 1921 roku zawierają odwołanie do art. 9 Ustawy Konstytucyjnej. Pojawia się zatem istotna do rozważenia kwestia, a mianowicie w jaki sposób ustrojodawca nakreślił rolę NIK w rzeszonym art. 9 *Ustawy z dnia 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>18</sup>.

## Regulacje dotyczące NIK w Konstytucjach z 1921 i 1935 roku

W myśl art. 9 zdanie pierwsze Konstytucji z 1921 roku Najwyższą Izbę Kontroli – funkcjonującą na podstawie zasady kolegialności i niezależności sędziowskiej przysługującej osobom wchodzącym w skład jej kolegium, usuwalnych jedynie przez uchwałę sejmową podejmowaną większością trzy piąte głosów – powołano dla finansowej kontroli całości administracji państwowej, weryfikowania zamknięć rachunków państwa oraz przedstawiania każdego roku Sejmowi wniosku o udzieleniu absolutorium rządowi lub wniosku o odmowie jego udzielenia.

<sup>18</sup> Dz.U. RP z 1921 r., nr 44, poz. 267 ze zm.

W rzeczywistości w latach 1921–1924 NIK napotykała podczas swojej działalności duży opór ze strony kontrolowanych organów państwowych. Na przykład wnioski NIK kierowane do ministerstw pozostawały bez odpowiedzi przez bardzo długi czas, a wykrywane przez NIK patologie nie były przez ministerstwa usuwane, kontrolowane jednostki odmawiały kontrolującemu udzielenia wyjaśnień i odpowiedniej pomocy oraz nie udostępniały dokumentów<sup>19</sup>. Jednocześnie rachunkowość państwowa była w bardzo złym stanie, co stwarzało Najwyższej Izbie Kontroli dodatkowe problemy w zakresie wykonywania jej konstytucyjnych kompetencji. Trzeba też zwrócić uwagę na fakt, że obowiązujące wówczas zasady rachunkowości były bardzo złożone<sup>20</sup>. W konsekwencji działania zmierzające do uregulowania rachunkowości państwowej musiały napotykać kolejne przeszkody. W latach 1921–1924 intensywnie pracowano nad ustaleniem procedur związanych z działalnością kontrolerów<sup>21</sup>. Analizując rolę Najwyższej Izby Kontroli, warto też wspomnieć m.in. o jej zaangażowaniu w 1924 roku w działalność Państwowej Rady Oszczędnościowej, co było przejawem uczestnictwa NIK w sygnowanej przez rząd polityce oszczędnościowej<sup>22</sup>.

Unormowania dotyczące Najwyższej Izby Kontroli zostały zamieszczone również w *Ustawie Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r.*<sup>23</sup>. Artykuł 3 Konstytucji z 1935 roku wskazywał, że Kontrola Państwowa należy – obok rządu, Sejmu, Senatu, sił zbrojnych, sądów – do organów państwa, nad którymi zwierzchnictwo sprawuje Prezydent Rzeczypospolitej. Z kolei art. 77 ust. 1 Konstytucji z 1935 roku określał rolę – działającej na podstawie zasady kolegialności oraz niezawisłości osób składających się na jej kolegium – Najwyższej Izby Kontroli, polegającą na kontrolowaniu kwestii finansowych z zakresu gospodarki państwa i związków publicznoprawnych, analizowaniu zamknięć rachunków państwowych oraz przedkładaniu co roku Sejmowi wniosków dotyczących absolutorium dla rządu. W dalszej części art. 77 Konstytucji z 1935 r. zadeklarowano niezależność Najwyższej Izby Kontroli od rządu (art. 77 ust. 2), przyznano Prezydentowi Rzeczypospolitej prawo mianowania i odwoływania Prezesa NIK oraz – na wniosek Prezesa NIK i pod warunkiem jego kontrasygnaty – członków kolegium NIK (art. 77 ust. 3), jak również określono, że zasady, na jakich odpowiadają ministrowie, znajdują także zastosowanie do odpowiedzialności Prezesa NIK za pełnienie swojego urzędu (art. 77 ust. 4).

## Rola NIK wyznaczona przez obowiązujące regulacje prawne

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. nakłada na Najwyższą Izbę Kontroli szeroki zakres obowiązków. Zastrzegając, że instytucja ta podlega Sejmowi (art. 202 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 roku), Ustawa Zasadnicza stanowi, że kontroli NIK podlega-

<sup>19</sup> J. Janiak, *Z dziejów Najwyższej Izby Kontroli 1921–1924*, „Kontrola Państwowa” 1968, nr 1 (70), s. 66.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 67.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 67–68.

<sup>22</sup> J. Janiak, *Z dziejów Najwyższej Izby Kontroli 1924–1926*, „Kontrola Państwowa” 1968, nr 3 (72), s. 70.

<sup>23</sup> Dz.U. RP z 1935 r., nr 30, poz. 227.

ją – w zakresie swojej działalności – organy administracji rządowej, Narodowy Bank Polski, państwowe osoby prawne i inne państwowe jednostki organizacyjne, przy czym kontrola taka dokonywana jest pod kątem spełnienia takich wymogów, jak legalność, gospodarność, celowość i rzetelność (art. 203 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 roku). Ponadto organy samorządu terytorialnego, komunalne osoby prawne i inne komunalne osoby prawne mogą być, w zakresie swojego funkcjonowania, objęte kontrolą NIK, która w takim wypadku sprawdza legalność, gospodarność i rzetelność ich działalności (art. 203 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 roku). Wszystkie wymienione wyżej podmioty nie są jedynymi, których funkcjonowanie może stać się przedmiotem kontroli ze strony Najwyższej Izby Kontroli, w myśl art. 203 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 roku NIK może bowiem objąć swoją kontrolą funkcjonowanie innych jednostek organizacyjnych czy też podmiotów gospodarczych, z tym że tego rodzaju weryfikacja może być dokonywana pod kątem legalności i gospodarności, a jej zakres rozciąga się na kwestie dotyczące wykorzystania majątku lub środków państwowych albo komunalnych oraz wywiązywania się wobec państwa ze zobowiązań finansowych.

Do obowiązków Najwyższej Izby Kontroli należy dokonywanie analizy, której przedmiotem jest realizacja budżetu państwa oraz założeń polityki pieniężnej, jak również wydawanie opinii dotyczącej udzielenia Radzie Ministrów absolutorium, przy czym wspomniane wyżej dokumenty (analiza oraz opinia) są przedkładane Sejmowi (art. 204 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 Konstytucji RP z 1997 roku)<sup>24</sup>. Jednak w praktyce Sejm nie wykorzystuje przeprowadzanych przez NIK analiz dotyczących realizacji wytycznych polityki pieniężnej<sup>25</sup>. Dodatkowo NIK jest zobligowana przedkładać Sejmowi informacje na temat wyników kontroli, wnioski oraz wystąpienia, przewidziane przepisami ustawy (art. 204 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP z 1997 roku), a także jest zobowiązana do przedkładania temu organowi sprawozdania ze swej działalności w każdym roku (art. 204 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 roku). Składane przez NIK sprawozdanie z prowadzonej działalności jest bardzo dobrym materiałem informacyjnym, pozwalającym zorientować się, jak działają struktury państwa<sup>26</sup>.

Obowiązująca Konstytucja, normując kompetencje Najwyższej Izby Kontroli<sup>27</sup>, nie pomija również kwestii związanych ze stanowiskiem jej Prezesa, którego na sześć lat powołuje – za zgodą Senatu – Sejm, a jego ponowne powołanie do pełnienia tej funkcji

---

<sup>24</sup> W myśl art. 226 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. w ciągu pięciu miesięcy liczonych od końca roku budżetowego Rada Ministrów musi przedłożyć Sejmowi sprawozdanie z realizacji ustawy budżetowej i dołączyć do niego informacje na temat zadłużenia państwa. Z kolei „Sejm rozpatruje przedłożone sprawozdanie i po zapoznaniu się z opinią Najwyższej Izby Kontroli podejmuje, w ciągu 90 dni od dnia przedłożenia Sejmowi sprawozdania, uchwałę o udzieleniu lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium” (art. 226 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r.).

<sup>25</sup> S. Laskowski, *Proponowane zmiany konstytucyjnej regulacji kompetencji Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2002, nr 6 (287), s. 102.

<sup>26</sup> J. Wojciechowski, *Kilka refleksji po rocznym sprawozdaniu*, „Kontrola Państwowa” 1998, nr 3 (260), s. 3.

<sup>27</sup> Podkreśla się, że zadania NIK zostały w Konstytucji RP z 1997 r. uregulowane bardzo szczegółowo, co istotnie ogranicza zakres możliwych rozwiązań, które mogłyby znaleźć się w przepisach ustawowych – M. Niezgodka-Medek, *W sprawie zmiany kompetencji kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli – polemicznie*, „Kontrola Państwowa” 2002, nr 3 (284), s. 15.



może nastąpić tylko jeden raz (art. 205 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 roku). Z pełnieniem tej funkcji wiąże się pewne ograniczenia, które polegają na tym, że Prezes NIK ma zakaz zajmowania innego stanowiska (ograniczenie to nie dotyczy piastowania stanowiska profesora w szkole wyższej), wykonywania innych zajęć zawodowych (art. 205 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 roku), bycia członkiem partii politycznej, należenia do związku zawodowego oraz prowadzenia działalności publicznej, której nie można pogodzić z godnością urzędu Prezesa NIK (art. 205 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 roku). Jednocześnie, w myśl art. 206 Konstytucji RP z 1997 roku, nie można pociągnąć Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do odpowiedzialności karnej lub pozbawić go wolności bez wcześniej wyrażonej przez Sejm zgody, jak również nie można go zatrzymać lub aresztować, chyba że zostanie on ujęty na gorącym uczynku przestępstwa, a zatrzymanie jego osoby jest niezbędne dla zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania (jednakże Marszałek Sejmu musi być o takim zatrzymaniu niezwłocznie powiadomiony i może wydać nakaz jego natychmiastowego zwolnienia).

Bardziej szczegółowe regulacje na temat struktury NIK, w tym jej Prezesa, zostały zamieszczone zwłaszcza we wspomnianej już wyżej *Ustawie z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*. Prezes NIK, kierując Najwyższą Izbą Kontroli, jednocześnie ponosi za jej działalność odpowiedzialność przed Sejmem (art. 13 ustawy o NIK z 1994 roku). Z wnioskiem o powołanie Prezesa NIK może wystąpić Marszałek Sejmu lub grupa przynajmniej 35 posłów, a Sejm powołuje go bezwzględną większością głosów, z tym że do jego powołania potrzebna jest też zgoda Senatu, który odpowiednią uchwałę winien podjąć w ciągu miesiąca liczonego od dnia uzyskania uchwały Sejmu (art. 14 ust. 1 ustawy o NIK z 1994 roku), przy czym upływ tego terminu bez podjęcia uchwały jest równoznaczny z wyrażeniem przez Senat zgody (art. 14 ust. 2 ustawy o NIK z 1994 roku). Brak zgody ze strony Senatu na powołanie Prezesa NIK powoduje, że na to stanowisko Sejm musi powołać inną osobę, przy odpowiednim zastosowaniu wskazanych wyżej regulacji (art. 14 ust. 3 ustawy o NIK z 1994 roku). Jednocześnie, w art. 17 ust. 1 omawianej ustawy, prawodawca precyzyjnie uregulował okoliczności, których wystąpienie powoduje odwołanie przez Sejm Prezesa NIK. Zgodnie z tym przepisem Sejm odwołuje go, gdy zrzeknie się on piastowanego stanowiska, uzna, iż stał się on – ze względu na chorobę – niezdolny do sprawowania swoich obowiązków, wobec niego został wydany przez sąd prawomocny wyrok skazujący za popełnienie przestępstwa, zostanie przez niego złożone oświadczenie lustracyjne, które jest niezgodne z prawdą (musi to jednak stwierdzić sąd swoim prawomocnym orzeczeniem), zostanie wobec niego wydane orzeczenie Trybunału Stanu, w którym otrzyma on zakaz piastowania kierowniczych stanowisk lub sprawowania funkcji wiążących się ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych. Ścisłe określenie przyczyn uzasadniających odwołanie Prezesa NIK bez wątplenia wzmacnia jego pozycję i sprawia, że nie jest on narażony na usunięcie ze stanowiska z przyczyn politycznych<sup>28</sup>.

Prezes NIK wnioskuje o powołanie wiceprezesów NIK (jest ich trzech), a Marszałek Sejmu ich powołuje i odwołuje, z tym że wcześniej musi zasięgnąć opinii wydawanej przez właściwą komisję sejmową (art. 21 ust. 1 ustawy o NIK z 1994 roku). Natomiast powołanie i odwołanie dyrektora generalnego NIK leży w gestii Prezesa NIK, chociaż

<sup>28</sup> J. Breitkopf, *op.cit.*, s. 277.

musi na to uzyskać zgodę Marszałka Sejmu (art. 21 ust. 2 ustawy o NIK z 1994 roku). W ramach Najwyższej Izby Kontroli funkcjonuje także Kolegium NIK, które składa się z Prezesa NIK (pełni on funkcję przewodniczącego Kolegium), wiceprezesów, dyrektora generalnego NIK oraz czternastu członków (art. 22 ust. 1 ustawy o NIK z 1994 roku). Do kompetencji Kolegium NIK należy zatwierdzanie analizy realizacji budżetu państwa oraz założeń w zakresie polityki pieniężnej, jak również sprawozdania odnoszącego się do działalności NIK prowadzonej w poprzednim roku (art. 23 ust. 1 ustawy o NIK z 1994 roku). Ponadto, w myśl art. 23 ust. 2 ustawy o NIK z 1994 roku, funkcje Kolegium NIK polegają na uchwalaniu opinii dotyczącej absolutorium dla rządu, wniosków w kwestii rozważenia przez Sejm konkretnych problemów związanych z funkcjonowaniem organów realizujących zadania publiczne, wystąpień formułujących zarzuty wynikłe z kontroli (zarzuty te mogą dotyczyć działalności osób, które wchodzi w skład rządu, kierują urzędami centralnymi i instytucjami wymienionymi w art. 4 ust. 1 ustawy o NIK z 1994 roku, jak również działań realizowanych przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego) oraz projektów statutu i budżetu NIK, a także rocznego planu pracy tej instytucji. Ważnym zadaniem Kolegium NIK jest też opiniowanie wniesionych przez Prezesa NIK programów kontroli i informacji na temat szczególnie istotnych kontroli oraz innych spraw wniesionych przez Prezesa NIK albo przedstawionych przez przynajmniej jedną trzecią członków Kolegium (art. 23 ust. 3 ustawy o NIK z 1994 roku).

Warto w tym miejscu nieco uwagi poświęcić uprawnieniom Prezesa NIK, gdyż w dużej mierze wyznaczają one rolę Najwyższej Izby Kontroli w polskim systemie prawnym. W szczególności w ramach jego kompetencji mieści się występowanie do Marszałka, by ten z kolei skierował do Premiera wnioski o zajęcie stanowiska w kwestii wynikłych z kontroli wniosków związanych ze stanowieniem prawa lub jego stosowaniem (art. 11a ust. 1 ustawy o NIK z 1994 roku). Premier jest zobligowany przedłożyć na ręce Marszałka Sejmu wspomniane wyżej stanowisko z dołączonym uzasadnieniem w ciągu sześćdziesięciu dni liczonych od dnia uzyskania wniosku (art. 11a ust. 2 ustawy o NIK z 1994 roku)<sup>29</sup>. Ważnym uprawnieniem Prezesa NIK, wynikającym z art. 11 pkt 1–5 ustawy o NIK z 1994 roku, jest możliwość zwracania się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w przedmiocie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego, którego stronami są centralne konstytucyjne organy państwa, jak również stwierdzenia, czy zgodne są: a) ustawy i umowy międzynarodowe z Konstytucją, b) ustawy z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, co do których konieczna jest uprzednia zgoda wyrażona w ustawie na ich ratyfikację, c) wydawane przez organy państwowe (chodzi tutaj o organy centralne) przepisy prawne z Ustawą zasadniczą, umowami międzynarodowymi, które zostały ratyfikowane, oraz z ustawami, d) cele lub działalność partii politycznych z Ustawą zasadniczą.

Inicjatorem (wnioskodawcą) kontroli przeprowadzanej przez Najwyższą Izbę Kontroli może być ona sama, Sejm, jego organy, Prezydent RP lub Prezes Rady Ministrów

---

<sup>29</sup> Jeżeli stanowisko będzie zawierało uznanie, że istnieje potrzeba zmiany powszechnie obowiązujących regulacji prawnych, to musi zostać określony zarówno termin, w którym podjęte zostaną prace legislacyjne dotyczące tych zmian, jak i organ, na którym będzie spoczywała odpowiedzialność za przygotowanie właściwych regulacji (art. 11a ust. 3 ustawy o NIK z 1994 r.).

(art. 6 ust. 1 ustawy o NIK z 1994 roku)<sup>30</sup>. Z regulacją tą korespondują przepisy, które nakładają na NIK obowiązek przekazywania najwyższym organom państwowym różnego rodzaju informacji. Mianowicie, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1–6a ustawy o NIK z 1994 roku, Sejmowi przedkładane są analiza obejmująca realizację budżetu państwa oraz wykonanie założeń polityki pieniężnej, opinia dotycząca absolutorium dla rządu, informacja na temat wyników kontroli wykonanych na zlecenie Sejmu lub jego organów, Prezydenta RP, Premiera i innych ważniejszych kontroli, jak również przekazywane są wnioski w kwestii rozważenia przez Sejm poszczególnych problemów dotyczących działalności organów realizujących zadania publiczne, wystąpienia obejmujące zarzuty będące następstwem kontroli (zarzuty te mogą zwłaszcza dotyczyć działalności prowadzonej przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego i osoby należące do Rady Ministrów lub kierujące urzędami centralnymi) oraz analiza wykorzystania wniosków (chodzi tutaj o wnioski płynące z przeprowadzonych kontroli) związanych ze stanowieniem lub stosowaniem prawa.

Z kolei Prezydentowi RP przedkładane są przez Najwyższą Izbę Kontroli informacje na temat wyników kontroli zrealizowanych z jego wniosku oraz wyników kontroli dokonanych na skutek zlecenia Sejmu lub też jego organów, na wniosek Premiera, jak również o rezultatach innych istotniejszych kontroli (art. 8 ust. 1 ustawy o NIK z 1994 r.). Prezes Rady Ministrów otrzymuje natomiast od Najwyższej Izby Kontroli informacje o rezultatach kontroli wykonanych na skutek jego wniosku, jak również informacje na temat wyników kontroli składanych Sejmowi oraz Prezydentowi RP (art. 8 ust. 2 ustawy o NIK z 1994 roku). Ponadto, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o NIK z 1994 r., NIK

[...] kontroluje wykonanie budżetu, realizację zadań audytu wewnętrznego, gospodarkę finansową i majątkową Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa, Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego oraz Państwowej Inspekcji Pracy<sup>31</sup>.

Ważną kwestią w prowadzeniu działań kontrolnych jest możliwość kooperacji z innymi instytucjami, które zajmują się podobną działalnością. Mając to na uwadze, ustawodawca obliguje inne organy (te zajmujące się kontrolą, rewizją i inspekcją) funkcjonujące w ramach struktur administracji rządowej i samorządowej do współpracy z NIK i nakłada na nie obowiązek udostępniania NIK (na wniosek tej instytucji) rezultatów kontroli przez nie wykonanych, realizowania określonych kontroli razem pod kierun-

<sup>30</sup> Zadania NIK mogą być wykonywane zarówno na podstawie rocznego planu pracy, który przedkładany jest Sejmowi, jak i doraźnie (art. 6 ust. 2 ustawy o NIK z 1994 r.). W kontekście tej regulacji warto wspomnieć, że kontrola, która objęta jest rocznym planem pracy NIK, prowadzona jest zgodnie z programem kontroli zatwierdzonym przez Prezesa NIK lub jej wiceprezesa (art. 28a ust. 1 ustawy o NIK z 1994 r.). Z kolei w myśl ust. 2 artykułu 28a ustawy o NIK z 1994 r. kontrola doraźna prowadzona jest – przy akceptacji Prezesa NIK lub jej wiceprezesa – wedle tematyki kontroli, która uzyskała zatwierdzenie dyrektora odpowiedniej jednostki kontrolnej (w sytuacji, gdy prowadzeniem kontroli doraźnej zajmuje się kilka takich jednostek, do dyrektora jednostki, która koordynuje kontrolę, należy zatwierdzenie tematyki kontroli).

<sup>31</sup> Zob. też art. 4 ust. 2 i ust. 3 ustawy o NIK z 1994 r.

kiem NIK, jak również wykonywania doraźnych kontroli zleconych przez Najwyższą Izbę Kontroli (art. 12 pkt 1–3 ustawy o NIK z 1994 roku).

Ponadto, w myśl art. 12a ust. 1 ustawy o NIK z 1994 roku, istnieje możliwość przeprowadzania kontroli przez NIK „wspólnie z naczelnymi organami kontroli Wspólnot Europejskich oraz naczelnymi organami kontroli innych państw”. W wypadku tego rodzaju kooperacji zawierane jest porozumienie, którego stronami są NIK oraz wskazane wyżej organy, określające zasady oraz zakres wykonywania takiej kontroli (art. 12a ust. 2 ustawy o NIK z 1994 roku). W kontekście tych regulacji warto zwrócić uwagę, że istniejące na świecie organy kontroli chętnie z sobą współpracują i dzielą się doświadczeniami, przy czym w tej kooperacji szczególną rolę odgrywa Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI), skupiająca organy kontroli z poszczególnych państw. Znaczenie INTOSAI polega m.in. na tym, że dzięki tej organizacji powstało wiele różnorodnych zaleceń dotyczących prowadzenia kontroli<sup>32</sup>. W procedurze przygotowywania stosownych wytycznych uczestniczą odpowiednie komisje INTOSAI nakreślające projekty wytycznych, które w następnej kolejności są omawiane przez zainteresowane organy kontroli. Wypracowane przez INTOSAI wytyczne stanowią pewien katalog postulatów, a nie obowiązujących regulacji. Niemniej powinny być one wprowadzane w życie przez wszystkich uczestników INTOSAI, zwłaszcza jeżeli dotyczą one szczególnie istotnych kwestii<sup>33</sup>.

Na zakończenie omawiania roli Najwyższej Izby Kontroli wyznaczonej przez obecnie obowiązujące regulacje warto zwrócić uwagę na unormowania wynikające z art. 64 ustawy o NIK z 1994 roku. W ust. 1 tego artykułu ustawodawca zobowiązał NIK do opracowywania informacji na temat wyników kontroli po to, by następnie były one przedkładane Sejmowi oraz na ręce Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów (informacje na temat wyników kontroli opracowuje się przy wykorzystaniu zwłaszcza wystąpień pokontrolnych oraz materiałów dowodowych zebranych w dokumentach kontroli)<sup>34</sup>. Trzeba jednak zaznaczyć, że – jak stanowi ust. 2 art. 64 ustawy o NIK z 1994 roku – wspomniane wyżej informacje, zanim zostaną skierowane do Sejmu oraz Prezydenta i Premiera, muszą zostać przesłane właściwym organom państwowym (chodzi tutaj o naczelne lub centralne organy), które mają prawo zaprezentować swoje własne stanowisko w czternastodniowym terminie liczonym od dnia uzyskania informacji (informacje te są uzupełniane o to stanowisko, w stosunku do którego Prezes NIK może wyrazić swoją własną opinię). W pewnych wypadkach Prezes NIK zobowiązany jest niezwłocznie przekazać rzeczne informacje bez oczekiwania na wspomniane wyżej stanowisko, a mianowicie wówczas, gdy z odpowiednim żądaniem wystąpi Sejm, Prezydent lub Premier albo gdy zajdą szczególnie istotne okoliczności (art. 64 ust. 3 ustawy o NIK z 1994 roku).

<sup>32</sup> J. Mazur, *Międzynarodowe zasady kontroli finansów publicznych a tworzenie najwyższego organu kontroli*, „Kontrola Państwowa” 1998, nr 1 (258), s. 98–99. Współpraca Najwyższej Izby Kontroli z różnymi międzynarodowymi organizacjami, w tym z INTOSAI, umożliwia m.in. tworzenie coraz lepszych i skuteczniejszych metod kontroli – M. Sekuła, *Najwyższa Izba Kontroli – kontynuacja i nowe wyzwania*, „Kontrola Państwowa” 2004, nr 1 (294), s. 11.

<sup>33</sup> J. Mazur, *Międzynarodowe zasady kontroli...*, s. 99–100.

<sup>34</sup> Art. 64 ust. 1a ustawy o NIK z 1994 r. wprowadza wymóg podpisania informacji na temat wyników kontroli przez Prezesa NIK lub upoważnionego wiceprezesa, a także przez dyrektora odpowiedniej jednostki kontrolnej.

## Podsumowanie

Przedstawione w niniejszym opracowaniu regulacje prawne przekonują, iż zarówno w okresie międzywojennym, jak i obecnie polski prawodawca bardzo dużą wagę przykładał do tego, aby Najwyższa Izba Kontroli mogła możliwie skutecznie wypełniać swoje funkcje. We współczesnej Polsce rola NIK jest nie do przecenienia. Dla Sejmu oraz Rady Ministrów jest ona bardzo istotnym źródłem danych obrazujących m.in. aktualną sytuację finansową państwa. Najwyższa Izba Kontroli zmniejsza też niebezpieczeństwo wystąpienia poważnych nieprawidłowości w sferze publicznej przez wykrywanie zjawisk i mechanizmów, które tworzą odpowiednie warunki dla pojawienia się takich zaburzeń<sup>35</sup>.

W kontekście problematyki związanej z kontrolowaniem finansów publicznych słusznie zwraca się uwagę, że tego rodzaju kontrolę należy odpowiednio zorganizować. a NIK, chociaż jest najwyższą instytucją kontrolną, nie może być traktowana jako organ, który w ramach swojej działalności powinien badać wszystkie kwestie związane z tą problematyką<sup>36</sup>. Całokształt kontroli obejmującej finanse publiczne powinien działać jak sprawnie funkcjonujący system. Pewne obszary ze sfery tych finansów należą do kompetencji innych organów kontrolnych, a NIK nie powinna bez potrzeby wkraczać w te obszary<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> M. Borowski, *op.cit.*, s. 4–5; zob. też: M. Sekuła, *op.cit.*, s. 10.

<sup>36</sup> C. Kosikowski, *op.cit.*, s. 21–22.

<sup>37</sup> *Ibidem*.