

MAREK SZEWCZYK

POZYCJA PRAWNA DELEGATUR NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

I. Ustawodawstwo Polski Ludowej, w odniesieniu do aparatu kontroli państwowej, a konkretnie do Najwyższej Izby Kontroli, charakteryzowało się brakiem stabilizacji. Dowodem tego jest fakt, iż od zakończenia II wojny światowej do chwili obecnej aż pięciokrotnie dokonywano zmian regulacji prawnej w tym zakresie. Nie pozostawały one bez wpływu na pozycję prawną aparatu kontroli państwowej działającego w terenie. Dotyczy to także zmian ostatnio dokonywanych. Ustawa o NIK z 8 października 1980 r.¹ uchylająca ustawę z 27 marca 1976 r.² zniosła okręgowe urzędy kontroli (OUK) reaktywując na ich miejsce delegatury NIK. Zdaniem autora, nie była to tylko zmiana szyldu. Ustawa z 1976 r. określała OUK jako terenowe organy NIK³. Natomiast ustawa z 8 października 1980 r. określa delegatury NIK — a więc odpowiedniki OUK — mianem jednostek organizacyjnych NIK, realizujących zadania kontrolne⁴.

Spory na temat tego, czy aparat kontroli państwowej działający w terenie jest organizacyjnie wyodrębniony w postaci terenowych organów czy też stanowi część składową centrali, były trudne do rozstrzygnięcia zarówno pod rządami ustawy z 1976 r., jak i ustawy obecnie obowiązującej. Sformułowania ustawodawcy nie były w tym zakresie precyzyjne. Zanim jednak przystąpimy do omówienia tego zagadnienia, należy zwrócić uwagę na to, jak w innych państwach zorganizowany jest aparat kontroli.

W państwach demokracji parlamentarnej aparat kontroli państwowej nie jest rozbudowany. Przy tym jest on najczęściej scentralizowany, czyli nie posiada jednostek działających w terenie. Ma to swoje uzasadnienie w zakresie zadań nałożonych na organy kontroli państwowej w tym systemie politycznym. Szczególny nacisk jest tam położony na kontrolę parlamentu nad rządem. Przy tym jest to głównie lub wyłącznie kontrola

¹ Dz. U. nr 22 poz. 82.

² Dz. U. nr 12, poz. 66.

³ Art. 5 ust. 1 ustawy z 1976 r., Dz. U. nr 13, poz. 66.

⁴ Art. 12 ust. 1 ustawy z 1980 r., Dz. U. nr 22, poz. 82.

legalności⁵. Kwestionowanie bowiem celowości działania rządu jest w tym systemie domeną opozycji parlamentarnej⁶.

Jednak nawet tam, gdzie istniały terenowe organy kontroli państwowej, jak na przykład w Polsce przedwrześniowej, gdzie na mocy art. 27 ustawy z 3 czerwca 1921 r. o kontroli państwowej⁷, funkcjonowały Izby Okręgowe Kontroli, ich działalność skierowana była przede wszystkim na badanie działalności „urzędów miejscowych podległych ministerstwu i władzom centralnym”⁸. Służyła więc, choć pośrednio, kontroli rządu.

Zgoła inaczej przedstawia się organizacja aparatu kontroli w państwach socjalistycznych. Wiąże się to z odmiennym ukształtowaniem zadań, jakie w państwach socjalistycznych ma wypełnić aparat kontroli. Uwagę przede wszystkim zwraca rozszerzenie zadań, zarówno pod względem przedmiotowym, jak i podmiotowym. Do wypełnienia tych nowych, znacznie rozszerzonych zadań niezbędne było dostosowanie struktury organizacyjnej aparatu kontroli. Kontrolę wszechstronną i wszechogarniającą może wykonywać tylko odpowiednio rozbudowany i liczny personalnie aparat. Znamienne jest, iż o ile w 1958 r. w Austrii Izba Kontroli zatrudniała około 120 pracowników⁹, a belgijska Cour des Comptes (odpowiedniki Najwyższej Izby Kontroli) — czterystu¹⁰, to w ZSRR samych komitetów kontroli było w tym czasie ponad trzy tysiące. Ponadto z komitetami kontroli zorganizowanymi na wszystkich szczeblach podziału administracyjnego państwa współdziałało około 2 milionów osób. „Zadaniem ich jest udział przy kontroli opracowania i wykonania planów, uruchamiania nowych obiektów i gospodarowania środkami trwałymi”¹¹...

Powyższe przykłady wskazują na jeszcze jedną różnicę pomiędzy aparatem kontroli w państwach demokracji parlamentarnej, a tymże aparatem w państwach socjalistycznych. Chodzi mianowicie o uspołecznienie procesu kontroli. Przejawia się to właśnie w angażowaniu do działalności kontrolnej pracujących społecznie tak zwanych współpracowników. U nas rolę taką spełniają inspektorzy społeczni, o których mówiła ustawa z 1976 r.

Rozwiązania polskie w okresie dwudziestolecia międzywojennego nawiązywały do wzorów istniejących w państwach Europy Zachodniej.

⁵ J. Żarnowski, *Organizacja kontroli państwowej we Francji, Belgii, Czechosłowacji, Austrii, Rosji (przedwojennej) i w Polsce*, Warszawa 1923, s. 205.

⁶ R. Szawłowski, *Kontrola państwowa w Wielkiej Brytanii*, Kontrola Państwowa 2/1957, s. 67.

⁷ Dz. U. nr 51, poz. 314.

⁸ Dz. U. nr 51, poz. 314.

⁹ Z. J. Leski, *Odwiedziny w Austriackiej Izbie Kontroli*, Kontrola Państwowa 4/1958, s. 68.

¹⁰ R. Szawłowski, *Kontrola państwowa w Belgii*, Kontrola Państwowa 3/1962, s. 61.

¹¹ Art. red., *Z zagadnień kontroli w ZSRR*, Kontrola Państwowa 5/1963, s. 70

W okresie powojennym zaobserwować można było różne podejścia do tych zagadnień. Ogólnie można powiedzieć, iż ustawodawca Polski Ludowej w pewnych okresach nawiązywał do rozwiązań przedwojennych, w innych wzorował się na rozwiązaniach występujących w większości państw socjalistycznych, bądź wreszcie przewidywał rozwiązania oryginalne. Dla ukazania pozycji prawnej delegatur Najwyższej Izby Kontroli niezbędne jest poddanie analizie kilku układów, w których one funkcjonują, a które, zdaniem autora, najbardziej rzutują na pozycję prawną omawianych tu instytucji. Są to: stosunek delegatur NIK do NIK jako całości, ich zadania i sposób realizacji, stosunek do innych organów wykonujących kontrolę zawodową oraz do innych organów działających na tym samym co one terenie. W tym ostatnim przypadku chodzi szczególnie o stosunek delegatur do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej.

II. Państwo powołuje aparat terenowy wówczas, gdy zadaniom określonego rodzaju nie mogą sprostać same organy centralne¹². Jednak istnienie aparatu działającego w terenie nie jest równoznaczne z tym, iż mamy do czynienia z w pełni wyodrębnionymi organami terenowymi. Należy przeto wykazać, jak w świetle aktualnie obowiązującego ustawodawstwa i ustaleń teoretycznych poczynionych w doktrynie rysuje się pozycja prawna aparatu NIK działającego w terenie. W tym celu należy udzielić odpowiedzi na dwa pytania: po pierwsze, czy delegatura NIK jest wyodrębnionym organem państwowym oraz — w przypadku udzielenia pozytywnej odpowiedzi na to pytanie, po drugie — czy jest to organ terenowy.

Odpowiedź na pierwsze z postawionych pytań nie jest łatwa, albowiem pojęcie organu państwa jest pojęciem wieloznacznym, a ponadto w prawoznawstwie istnieje rozbieżność poglądów na ten temat. Jest to zagadnienie podejmowane przez wielu autorów. Przede wszystkim należy wskazać, iż zagadnieniem tym interesują się przedstawiciele wielu dyscyplin prawnych, a głównie teorii państwa i prawa, prawa konstytucyjnego i prawa administracyjnego¹³.

Na gruncie prawa administracyjnego szczególnym uznaniem cieszy się koncepcja M. Jaroszyńskiego, zgodnie z którą „organem państwowym nazywamy wyodrębnioną część aparatu państwowego (jednostkę organizacyjną) powołaną do wykonywania oznaczonych przez prawo zadań pań-

¹² Z. Leoński, *System prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 1977, s. 369 i literatura tam powołana.

¹³ Por. definicje organu państwa sformułowane na gruncie tych dyscyplin, a szczególnie definicje A. Łopatkii. *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1975, s. 129, A. Burdy, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1977, s. 218; K. M. Pospieszalskiego, *O pojęciu organu państwa*, RPEiS 1/1972, s. 24; M. Jaroszyńskiego, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 162, czy J. Starościaka, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 53.

stwa przy zastosowaniu środków wypływających z przysługującej państwu zwierzchniej władzy (*imperium*)"¹⁴. Definicja ta formułuje więc trzy warunki niezbędne dla uznania części aparatu państwa — a więc osoby lub grupy osób — za organ państwa. Są to: wyodrębnienie organizacyjne czyniące z tej części organizacyjną jedność, wyodrębnienie zadań oraz możliwość działania w formach władczych¹⁵.

W przypadku delegatur wyodrębnienie organizacyjne jest wątpliwe, gdyż według określeń zawartych w ustawie o NIK z 1980 r. (art. 12 ust. 1) i w statucie NIK (§ 1 ust. 1) są one częściami składowymi NIK. Wobec powyższego uznanie nawet pozostałych warunków za spełnione nie wystarcza dla uznania delegatur za organ państwa.

Znakomite dopełnienie dla definicji organu państwa M. Jaroszyńskiego stanowią stwierdzenia K. M. Pospieszalskiego, według którego „organ wyróżniają organizacyjnie reguły powoływania i odwoływania piastuna organu” oraz że „wyodrębnienie organizacyjne organu rodzi się niejako samoczynnie po pierwsze przez powołanie osoby piastującej kompetencje i po wtóre przez wyodrębnienie zadań”¹⁶. Zgodnie z powyższym stwierdzić należy co następuje: delegatura NIK jest jednostką organizacyjną wchodzącą w skład NIK. Działa ona tak samo jak każdy inny urząd. Urząd nigdy organem nie jest — co najwyżej jego szef. Tak jest i w przypadku delegatur NIK. Organem jest dyrektor delegatury, gdyż w jego przypadku spełnione są wszystkie trzy stawiane przez M. Jaroszyńskiego warunki, niezbędne dla uznania go za organ państwa. Można bowiem mówić tu o wyodrębnieniu organizacyjnym, gdyż są ustalone reguły jego powoływania i odwoływania (art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o NIK z 1980 r.). Są również wyodrębnione zadania, które ma on realizować. W szczególności polegają one na kierowaniu działalnością delegatury, wydawaniu inspektorom upoważnień do prowadzenia kontroli, kierowaniu wystąpień pokontrolnych oraz szereg zadań związanych z kontaktami delegatur NIK z radami narodowymi stopnia wojewódzkiego. Spełniony jest w tym przypadku również trzeci warunek, gdyż działania dyrektora delegatury NIK mogą być uznane za działania państwa. Przy tym wypełnianie zadań może odbywać się przy zastosowaniu środków władczych, charakterystycznych dla działania organów państwowych.

Drugi problem, który należy tu rozważyć, to kwestia, czy delegatura NIK jest jednostką terenową, a także czy dyrektor delegatury NIK to organ terenowy? Rozstrzygnięcie tego zagadnienia ma kapitalne znaczenie dla określenia pozycji prawnej jednostek organizacyjnych, jakimi są delegatury oraz działających w nich organów.

Tradycyjny podział na organy centralne i terenowe nie jest adekwat-

¹⁴ M. Jaroszyński, *Polskie prawo administracyjne*, s. 162.

¹⁵ Ibidem, s. 162.

¹⁶ K. M. Pospieszalski, *O pojęciu organu państwa*, s. 27.

ny w odniesieniu do Najwyższej Izby Kontroli. Szczególnie problematyczna jest pozycja dyrektorów zespołów, departamentów i delegatur. W szczególności przeanalizowania wymaga zagadnienie, czy wobec wcześniej poczynionych ustaleń dotyczących dyrektorów delegatur NIK do utrzymania jest pogląd, iż dyrektorzy delegatur nie są organami terenowymi, lecz tylko działającym w terenie ramieniem organu centralnego.

Nie ulega kwestii, iż zakres działania delegatur ogranicza się tylko do pewnej części terytorium państwa. To przemawiałoby za uznaniem dyrektorów delegatur NIK za organy terenowe. Z drugiej strony jednak zarówno ustawa, jak i statut NIK podkreślają integralność delegatur z Najwyższą Izbą Kontroli (§ 1 statutu)¹⁷. Przyjąć przeto można, iż delegatury stanowią wprawdzie część składową organu centralnego jakim jest NIK, wszakże jej dyrektor wyposażony został w kompetencje charakterystyczne dla organu terenowego.

III. Wyznacznikiem pozycji prawnej delegatur NIK jest zakres zadań im powierzonych, a także rodzaj i stopień imperatywności kompetencji, jakimi mogą one posługiwać się wobec jednostek kontrolowanych. Podmiotowy zakres kontroli obejmuje jednostki państwowe, spółdzielcze, społeczne, a także jednostki gospodarki nieuspołecznionej. W odróżnieniu jednak od ustaw o kontroli państwowej z 1952 r. i z 1976 r. kontroli obligatoryjnej poddane zastały tylko jednostki państwowe. Pozostałe jednostki podlegają kontroli fakultatywnie. Szczegółowy zakres zadań kontrolnych określa art. 1 ustawy o NIK z 1980 r. Natomiast § 10 statutu NIK precyzuje nadania delegatur stwierdzając, iż głównym ich zadaniem jest kontrola terenowych organów administracji państwowej i terenowych jednostek gospodarki narodowej. „Ponadto delegatury mogą kontrolować działalność jednostek planu centralnego na podstawie okresowych planów kontroli lub za zgodą Prezesa albo właściwego wiceprezesa NIK”¹⁸.

Wydaje się jednak, że kontrola jednostek planu centralnego będzie wykonywana głównie przez te delegatury, przy których nie powołano wchodzących w skład zespołów NIK grup terenowych kontroli (§ 8 ust. 2 statutu NIK), które to grupy wyręczałyby delegatury w wypełnianiu tych zadań. Wymienione jednostki państwowe poddawane mogą być wszechstronnej kontroli zarówno jeśli chodzi o zakres przedmiotowy (badanie działalności gospodarczej, finansowej i organizacyjno-administracyjnej) jak i kryteria kontroli (legalność, celowość, gospodarność, rzetelność)¹⁹.

Realizacja wyników kontroli jest zapewniona dzięki istnieniu bogate-

¹⁷ Uchwała Rady Państwa w sprawie nadania statutu Najwyższej Izbie Kontroli, MP 1981, nr 1, poz. 1.

¹⁸ MP 1981, nr 1, poz. 1.

¹⁹ Art. 2 ustawy o NIK z 1980 r., Dz. U. nr 22, poz. 82.

go instrumentarium środków, jakimi mogą dysponować inspektorzy NIK i dyrektorzy delegatur. W porównaniu jednak z regulacją prawną z 1976 r. zakres środków służących kontrolerom został istotnie zmodyfikowany. Najistotniejszą zmianę stanowi przywrócenie kontrowersyjnej i krytykowanej w literaturze przedmiotu instytucji zarządzeń doraźnych. Między innymi imputowano, iż wyposażenie organów kontroli w takie instrumenty jest równoznaczne z upoważnieniem ich do ingerowania w sferę zarządzania²⁰. W tym zakresie odnotować należy również rezygnację z instytucji kar pieniężnych, które mogli nakładać między innymi inspektorzy Okręgowych Urzędów Kontroli oraz ich dyrektorzy.

Obecnie inspektorzy NIK uprawnieni są do wydawania zarządzeń doraźnych, pisemnych zaleceń zobowiązujących kierowników kontrolowanych jednostek do usunięcia stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości, zwoływania narad pokontrolnych. Dyrektorzy delegatur uprawnieni są ponadto do kierowania wystąpień pokontrolnych, do wyrażania zgody na odstąpienie od wypełniania zawartych w tych wystąpieniach wniosków w sprawach odpowiedzialności personalnej osób winnych nieprawidłowości.

IV. Dla określenia pozycji prawnej delegatur NIK nie bez znaczenia jest pozycja, jaką one zajmują w stosunku do innych organów kontroli zawodowej. Według poprzednich regulacji prawnych jednostki organizacyjne NIK miały za zadanie koordynować poczynania kontrolne jednostek kontroli zawodowej. Obecnie najbardziej miarodajny jest w tym względzie art. 9 ustawy o NIK, który mówi, iż „Organy kontroli, rewizji, inspekcji i lustracji działające w administracji państwowej oraz w spółdzielczości obowiązane są do: 1) współdziałania z odpowiednimi jednostkami organizacyjnymi NIK przy ustalaniu okresowych planów kontroli i ich realizacji, 2) przeprowadzania niektórych kontroli wspólnie pod kierownictwem NIK, 3) wykonywania kontroli doraźnych na zlecenie NIK²¹. Niemal identyczną treść posiada § 11 ust. 2 statutu NIK.

W poprzednich okrasach, zarówno podczas obowiązywania ustawy z 1957 r. jak i z 1976 r. tego rodzaju kompetencje ustawodawca określał mianem kompetencji koordynacyjnych. Przy tym należy wnosić, iż chodzi tu przede wszystkim o kompetencje dyrektorów delegatur. Inspektorzy natomiast zgodnie z § 9 uchwały Rady Państwa o trybie prowadzenia kontroli przez NIK oraz o zasadach realizacji wyników kontroli mogą w przypadku zbiegu kontroli prowadzonej przez NIK z kontrolą prowadzoną przez inne organy kontroli, rewizji, inspekcji i lustracji — w miarę potrzeby — koordynować czynności kontrolne i kierować pracą w tym

²⁰ I. Wiechna, P. Józwiak, *Formy ingerencji NIK w sferę zarządzania*, Kontrola Państwowa 1966, nr 3, s. 48 i n. oraz Z. J. Leski, *Z prac nad ustawą o NIK*, Kontrola Państwowa 5/1957, s. 43.

²¹ Dz. U. 1980, nr 22, poz. 82.

zakresie. Ustawodawca używa więc terminu koordynacja w odniesieniu do kontroli już prowadzonej, w fazie realizacji, a nie planowania i organizowania. W odniesieniu do tych etapów przygotowawczych ustawodawca używa określenia współpraca (szczególnie § 11 ust. 2 statutu NIK). Z drugiej strony jednak zauważyć należy, iż formy tej „współpracy” ludzko przypominają sposoby koordynowania przez NIK działalności tych organów z własną działalnością²². NIK obowiązana jest też do współpracy z organami prokuratury, co wynika wyraźnie z §§ 27 i 37 przepisów o trybie prowadzenia kontroli przez NIK²³.

Jednostki organizacyjne NIK są również zobowiązane do współdziałania z kontrolą społeczną, szczególnie wykonywalną przez rady narodowe, ich komisje, komitety kontroli społecznej, związki zawodowe, organizacje samorządowe i społeczne. Ma to przyczynić się do uspołecznienia procesu kontroli oraz — w efekcie — do wzrostu demokracji.

Współdziałanie, o którym mowa wyżej, ma polegać przede wszystkim na udziale przedstawicieli kontroli społecznej w pracach prowadzonych przez NIK na inicjowaniu kontroli społecznej, na udostępnianiu tym organom wyników ważniejszych kontroli. Szczegółowo sprawę tą reguluje art. 8 ustawy o NIK z 8 października 1980 r.

V. Istotny wpływ na określenie pozycji prawnej delegatur NIK ma ustalenie ich stosunku do terenowych organów władzy i administracji państwowej. Przyznanie radom roli podstawowego organu demokracji lokalnej, polegającej na ich nadrzędności wobec wszystkich jednostek działających w terenie winno łączyć się z istnieniem pewnych środków prawnych, przy pomocy których rady narodowe mogłyby skutecznie tę rolę wypełniać. W odniesieniu aparatu NIK do rad narodowych, ma to polegać na ustanowieniu służebnej roli organów kontroli państwowej (a konkretnie dyrektorów delegatur NIK) wobec organów przedstawicielskich odpowiednio do tego, jak na szczeblu centralnym rolę służebną pełni NIK wobec Sejmu.

Obecnie obowiązująca regulacja prawna pozwala stwierdzić, iż istotnie o takim służebnym stosunku organów NIK do organów przedstawicielskich możemy mówić. Uchwała Rady Państwa z 17 grudnia 1980 r. w sprawie zasad i trybu współdziałania NIK z radami narodowymi²⁴ zdecydowanie nawiązuje do uchwalonej przez Radę Państwa w 1959 r. uchwały w tym przedmiocie²⁵.

Podstawowe znaczenie dla ustalenia wzajemnych stosunków między

²² Por. statut NIK z 1980 r. (MP 1981, nr 1, poz. 1) z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad i trybu koordynacji działalności organów kontroli, inspekcji, rewizji i lustracji z działalnością Najwyższej Izby Kontroli (Dz. U. 1976, nr 14; poz. 89).

²³ MP 1981, nr 1, poz. 2.

²⁴ MP 1981, nr 1, poz. 3.

²⁵ MP 1959, nr 13, poz. 41.

radami stopnia wojewódzkiego i delegaturami NIK ma obecnie art. 7 ustawy o NIK. Jego postanowienia rozwija wspomniana już uchwała Rady Państwa z 17 grudnia 1980 r.²⁶ Ponadto temat ten porusza § 11 ust. 1 statutu NIK²⁷ oraz § 11 przepisów o trybie prowadzenia kontroli przez NIK²⁸. Przepisy te restytuują podstawowe instytucje przewidziane w aktach prawnych z lat 1957-59 w tym przedmiocie. Jest obecnie więc mowa o przedkładaniu radom stopnia wojewódzkiego uwag do sprawozdań z wykonania planów i budżetów terenowych (art. 7 ust. 1 ustawy o NIK). Mamy też zgłaszanie uwag i propozycji do projektów planów i budżetów wojewódzkich (§ 3 ust. 1 uchwały Rady Państwa o współpracy NIK z radami)²⁹. Jest też mowa o przedkładaniu radom wyników ważniejszych kontroli i referowaniu ich na sesjach wojewódzkich rad narodowych przez dyrektorów delegatur (§ 6 ust. 3 uchwały)³⁰.

Przepisy o współpracy delegatur NIK z radami narodowymi zawarte w ustawie i poza nią, nasuwają następujący wniosek: mianowicie nie ma w nich wzmianki o współpracy delegatur NIK z terenowymi organami administracji państwowej stopnia wojewódzkiego, jak to było w przypadku ustawy z 1976 r. oraz uchwalonej, jeszcze podczas obowiązywania ustawy z 1957 T. O NIK, uchwały Rady Państwa z 1974 r. w tym przedmiocie³¹.

Z obowiązujących obecnie przepisów wynika, iż rady nie podlegają kontroli ze strony delegatur, natomiast mogą wykonywać w stosunku do nich kontrolę społeczną. Jest jednak kwestią dyskusji czy wobec akcentowania — przez ustawę o NIK jak i statut organizacyjny — integralności delegatur NIK z centralą, rady mogą korzystać wobec delegatur ze swych kompetencji koordynacyjnych, jakie posiadają wobec ogółu nie podporządkowanych im jednostek, działających na ich terenie. Uznanie delegatur za część składową organu centralnego taką możliwość wyklucza³², natomiast uznanie dyrektora delegatury NIK za organ terenowy czyniłoby to możliwym. Przedstawione tu w zarysie rozwiązanie pozwalają — jak sądzę — stwierdzać służebny, instrumentalny charakter organów kontroli wobec organów przedstawicielskich.

VI. Oceniając wynikającą z przepisów prawnych pozycję delegatur NIK, za kryterium należy przyjąć, w jakim stopniu obecne rozwiązania prawne ułatwiają organom kontroli wypełnianie funkcji służebnych wo-

²⁶ MP 1981, nr 1, poz. 3.

²⁷ MP 1981, nr 1, poz. 1.

²⁸ MP 1981, nr 1, poz. 2.

²⁹ MP 1981, nr 1, poz. 3.

³⁰ MP 1981, nr 1, poz. 3.

³¹ MP 1974, ar 23, poz. 133.

³² Z. Leoński, *Najwyższa Izba Kontroli i rady narodowe*, Kontrola Państwowa 5/1961, s. 10 oraz Z. Leoński, *Rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej a lokalne organy NIK*, PiP 5/1977, s. 35 - 36 i 39.

bec organów, do których należy kierowanie życiem społeczno-gospodarczym.

Poprzednie rozwiązanie, głównie organizacyjne, polegające na wyodrębnieniu aparatu działającego w terenie miało, jak można sądzić, przyczynić się do powiązania organów NIK z terenowymi organami władzy i administracji państwowej i zbliżyć w ten sposób instytucję kontroli państwowej do spraw danego terenu. Jednakże zamysł ten zniweczyły inne, przyjęte wówczas rozwiązania. Przede wszystkim przeszkodą stało się tutaj osłabienie powiązań z organami przedstawicielskimi. Nie bez znaczenia był też centralistyczny sposób zatwierdzania planów pracy Okręgowych Urzędów Kontroli. Wszystko to zdawało się zaprzeczać tezie, iż wyodrębnienie aparatu terenowego NIK przyczyni się do bliższego powiązania go ze sprawami terenu. Ponadto wyodrębnienie organizacyjne jednostek terenowych, a przede wszystkim podporządkowanie centrali rządowi przyczyniło się do upadku autorytetu NIK.

Wydaje się, iż aktualnie obowiązująca regulacja prawna stwarza szanse przezwyciężenia nieprawidłowości będących udziałem okresu poprzedniego, tym bardziej, że powrócono do wypróbowanych wzorów. Szanse takie należy upatrywać (poza przywróceniem podległości NIK Sejmowi) w odnowieniu powiązań delegatur NIK z radami narodowymi, przy równoczesnym rozluźnieniu tych powiązań z aparatem administracyjnym, który ma podlegać kontroli. Nie bez znaczenia jest też restytucja delegatur jako części składowych NIK, co podkreśla ich integralność z centralą.

SITUATION JURIDIQUE DES DELEGATIONS DE LA CHAMBRE SUPREME DE CONTROLE

Résumé

L'auteur touche le problème de structures d'organisation de la Chambre Suprême de Contrôle (NIK). Il s'intéresse surtout à la situation juridique des délégations de la Chambre Suprême de Contrôle. L'accent y est mis sur le caractère original de la structure polonaise de l'appareil de contrôle d'Etat. De nombreuses particularités qui le distinguent de la structure adoptée dans les pays de la démocratie parlementaire et dans les pays socialistes y sont énumérées.

La situation juridique des délégations de la Chambre résulte de leurs rapports avec le bureau central de NIK. Pour présenter ce rapport l'auteur de l'article essaye de répondre à la question suivante: la délégation de NIK, est-elle un organe d'Etat du point de vue juridique? La réponse positive implique les conséquences concrètes concernant la coexistence de délégation et d'autres organes d'Etat sur le même territoire.

Les devoirs et les moyens juridiques dont disposent les délégations en les remplissant caractérisent aussi leur situation juridique. La Chambre Suprême de Contrôle remplit le rôle du centre qui unit les essais de tous les organes de contrôle professionnel ce qui renforce également la situation juridique des delegations.

Selon l'ancienne régulation juridique cette activité portait le nom de coordination. La notion de coopération employée par le législateur à l'heure actuelle suggère les liaisons plus faibles entre les organes.

Parmi les facteurs qui décident de la situation juridique des délégations de NIK sont énumérés deux rapports avec les organes représentatifs. L'auteur de l'article propose ici la subordination qui existe au niveau central; la Chambre Suprême de Contrôle est subordonnée à la Diète.

Toutes les considérations amènent à la conclusion générale. Les solutions peuvent avoir l'appréciation positive si elles facilitent aux délégations de remplir le rôle de l'organe subordonné aux organes représentatifs.