

Biblioteka Główna Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu

Artykuł:

Hubert Juljan: Kontrola państwowa a samorządy w b. dzielnicy pruskiej

Źródło:

Przegląd Administracyjny : dwutygodnik poświęcony teorii i praktyce prawa administracyjnego Rok 2 1922 zeszyt 13 i 14 (lipiec 1922), strony 393-414

Artykuł udostępniony cyfrowo w ramach zadań projektu pt.

„Digitalizacja i udostępnianie online »Bibliografii gospodarki Wielkopolski 1919-39«

H. Maciejewskiej” (SONB/SP/550684/2022)

prawa rodzinnego i spadkowego z ogólnych przepisów cywilnych. O ile zatem i w tym przedmiocie nie nastąpiło wyraźne zrzeczenie, to zrzekający się przynależności rodowej nie zrywa stosunku pokrewieństwa rodzinnego i ma prawo spadkowe do majątku wolnodziedzicznego. Choć zatem formalnie przestaje uczestniczyć w stanowisku i przywilejach rodowych, nie przestaje faktycznie być członkiem rodziny. Nie ma też powodu, by jego własność nieruchomości traktować inaczej, niż innych członków rodu wysokiej szlachty.

Dr. Adam Bielecki.

2. Kontrola państwowa a samorządy w b. dzielnicy pruskiej.

I. Zagadnienie stosunku kontroli państwowej do samorządów bierze początek w następujących rozważaniach:

1. Według ustawy z dnia 3. czerwca 1921 r. o kontroli państwowej Dz. Ust. Nr. 51, poz. 314¹⁾, kontrola państwowa jest

¹⁾ I. Stosownie do postanowień ustawy z dnia 31. lipca 1919 roku w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej Dz. Ust. Nr. 66 poz. 400 (art. 4) w związku z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 17. maja 1920 r. o wprowadzeniu w życie na obszarze b. dzielnicy pruskiej powyższej ustawy (Dz. Ust. Nr. 47 poz. 288) — ustawa o kontroli państwowej (Art. 36) weszła w życie na całym obszarze Rzeczypospolitej z dniem 23. czerwca 1921 r.

Na obszarze b. dzielnicy pruskiej ustawa o kontroli państwowej weszła jednak faktycznie w życie dopiero z dniem 1 października 1921 r., ponieważ w tym dniu dopiero — znosząc Izbę Obrachunkową Ministerstwa b. dzielnicy pruskiej i przekazując jej agendy Najwyższej Izbie Kontroli — wprowadzono do tej dzielnicy organ powołany do wykonywania ustawy o kontroli państwowej (p. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29. września 1921 r. w przedmiocie zniesienia izby obrachunkowej Ministerstwa b. dzielnicy pruskiej i przekazania jej agend Najwyższej Izbie Kontroli Dz. Ust. Nr. 82 poz. 570 — oraz rozporządzenie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 29. września 1921 roku w przedmiocie utworzenia okręgowej izby kontroli w Poznaniu — Dz. Ust. Nr. 85 poz. 620).

II. Oba rozporządzenia wymagają pewnych wyjaśnień.

1. Rozporządzenie Rady Ministrów powołuje się na Art. 7 ustawy z dnia 1. sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej Dz. pr. Nr 64 poz. 385. Tymczasem art. 7 nie mówi nic ani o znoszeniu urzędów, ani o przekazywaniu agend wogóle, a o przekazywaniu ich nie-ministrom w szczególności. Przepis ten upoważniał bowiem Radę Ministrów tylko do przekazywania:

- a) władz i urzędów,
- b) właściwym Ministrom kontroli.

Że Ministrem nie jest Najwyższa Izba jest jasne.

Izba Obrachunkowa sprawowała agendy swe — według rozporządzenia Ministra b. dzielnicy pruskiej z dnia 15. listopada 1919 r. w sprawie izby obra-

instytucją (organizacją i działalnością) państwową, w stosunku do samorządów — ma ona przeprowadzać „rewizje finansowej gospodarki ciał samorządnych” i badać czy czynności gospodarcze i finansowe tych ciał „były legalne, wykonane z należytą oszczędnością i celowo pod względem gospodarczym” (p. Art. 3 i 4 ustawy).

Zadania te należą również do organów samorządowych; należy tu przede wszystkim rewizja gospodarki finansowej i kwitowanie jej wyników.

Kontrola państwowa ma zatem wypełniać te same czynności, co organy samorządowe; jako organ państwa — w swym

chunkowej przy Ministerstwie b. dzielnicy pruskiej T. U. Nr. 71 poz. 190 — stosując postanowienia §§ 9—17 pruskiej ustawy o utworzeniu i upoważnieniach najwyższej izby rachunkowej z 27. marca 1872 r. Zb. Ust. str. 278.

Przekazanie agend Izby Obrachunkowej Najwyższej Izbie Kontroli mieści w sobie zobowiązanie Najwyższej Izby Kontroli — do wykonywania pruskiej ustawy o najwyższej izbie rachunkowej. Do nałożenia takiego zobowiązania brak jednak upoważnień ustawowych zarówno w ustawie z 1. sierpnia 1919 r.; jak też w ustawie o kontroli państwowej. Opiera się ono na przypuszczeniu, że pruska ustawa o najwyższej izbie rachunkowej zatrzymała moc obowiązującą, obok ustawy o kontroli państwowej, aczkolwiek w wielu punktach jest z nią sprzeczna. Za tą interpretacją przemawia nawet art. 36 tej polskiej ustawy; pozbawia on mocy obowiązującej wyraźnie jedynie tylko dekret Naczelnika Państwa z dnia 7. lutego 1919 r. (o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa), natomiast nie pozbawia jej, a więc (?) zostawia w mocy — ustawę pruską!

Agendy Izby Obrachunkowej — (p. rozp. Rady Min.) przekazane w całości Najwyższej Izbie Kontroli — przeszły częściowo na Okręgową Izbę Kontroli w Poznaniu; częściowo, bo w granicach kompetencji Izb Okręgowych według ustawy o kontroli państwowej p. rozp. Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (§§ 4 i 3). — Wynika z tego, że agendy Izby Obrachunkowej, wychodzące poza ramy ustawy o kontroli państwowej miałyby należeć do Najwyższej Izby Kontroli.

2. Rozporządzenie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli — powołując się na upoważnienie art. 27 ustawy o kontroli państwowej — tworzy Okręgową Izbę Kontroli Państwowej w Poznaniu jako organ Najwyższej Izby Kontroli Państwa, jej bezpośrednio podległy.

Art. 27 ustawy o kontroli państwowej nie przewiduje jednak takiej alternatywy, by Okręgowa Izba Kontroli mogła być utworzoną albo jako organ Naczelnej Izby Kontroli, jej bezpośrednio podległy, albo bez tego dodatku; art. 27 ustawy upoważnia tylko Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w porozumieniu z prezesem Rady Ministrów (natomiast nie z Ministrem b. dzielnicy pruskiej) do tego, by otwierać Izby Okręgowe i ustalać terytorjalnie zakres ich działania.

Jeśli słowa „jako organ Najwyższej Izby Kontroli, jej bezpośrednio podległy” mają mieć znaczenie, to chyba tylko to, iż w Okręgowej Izbie Kontroli w Poznaniu należy widzieć Najwyższą Izbę Kontroli (stosownie do uchwały Rady Ministrów); w takim razie nie byłaby to zwyższająca sobie Izba Okręgowa tj. „wykonująca kontrolę państwową na zasadach wyłuszczonych w ustawie o kontroli państwowej”, lecz coś więcej; rozporządzenie zmieniłoby ustawę, a powołanie art. 27 ustawy musiałoby być zbędnem. O ile natomiast rozporządzenie nie łamie granic upoważnienia z Art. 27 — słowa wyżej przytoczone są pozbawione wszelkiego prawnego znaczenia.

stosunku do ciał samorządnych — przeciwstawia państwo samorządom.

Na czem więc polega to przeciwstawienie?

2. Badanie legalności finansowych czynności ciał samorządnych oraz przeprowadzanie rewizji ich finansowej gospodarki należy również do t. zw. prawa nadzoru państwowego.

W takim razie nasuwa się pytanie, jaki jest stosunek kontroli państwowej do prawa nadzoru?

3. Wreszcie nasuwa się dalsze pytanie: jaką jest treść i forma działalności kontroli państwowej w stosunku do samorządów, oraz jakie są tej działalności formalne wymogi?

II. 1. Zadania Kontroli państwowej — jako funkcji w ustroju Rzeczypospolitej — określa art. 9 Konstytucji marcowej.

Przepis ten stanowi:

„Do kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym, badania zamknięć rachunków Państwa, przedstawiania corocznie Sejmowi wniosku o udzieleniu lub odmówieniu Rządowi absolutorjum — jest powołana Najwyższa Izba Kontroli, oparta na zasadzie kolegialności i niezależności sędziowskiej członków jej kolegium, usuwalnych tylko uchwałą Sejmu, większością $\frac{3}{5}$ 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.“

Według powyższego przepisu kontrola państwowa ma mieć funkcje parlamentarne. Zadaniem jej przedstawiać corocznie Sejmowi wniosek o udzielenie lub odmówienie absolutorjum Rządowi, przedkładającemu doroczne zamknięcie rachunków państwowych do parlamentarnego zatwierdzenia (p. art. 7 Konstytucji). Wniosek kontroli państwowej o udzielenie lub odmówienie absolutorjum jest tem samem wnioskiem o zatwierdzenie lub odrzucenie zamknięcia, jest ustaleniem, że Rząd wykonał budżet należycie lub nie. Kontrola państwowa jest tedy funkcją prawa budżetowego.

Z drugiej znowu strony kontrola państwowa, — ażeby stawić wniosek w Sejmie o udzielenie lub odmówienie absolutorjum, — musi przedtem dokładnie zbadać zamknięcia rachunkowe, przedłożone przez Rząd, i musi skontrolować całą administrację państwową pod względem jej finansowej zgodności z budżetem. Czynności te wymagają od wykonawców szczególnego technicznego przygotowania; dla tego też kontrola państwowa, która ma przygotowywać technicznie materiał

dla uchwał sejmowych co do absolutorjum i zatwierdzenia zamknięć, — zasługuje na miano pozaparlamentarnej technicznej władzy dla parlamentarnej kontroli nad wykonaniem budżetu i nad finansową działalnością Rządu.²⁾

Z tego wynika, że kontrola państwowa jest konstytucyjnym instrumentem parlamentu dla obrony jego praw wobec Rządu i administracji państwowej co do legalności i celowości gospodarki finansowej państwa, jako podmiotu prawnego. Istnieje nie tyle w interesie prywatnym jednostki, co w interesie publicznym państwa, jako podmiotu gospodarczego i w interesie parlamentu (Sejmu), jako organu woli państwowej.

Musi obejmować całą organizację państwową, jaka istnieje dla wykonywania woli państwowej, jaka korzysta z budżetu państwowego i zawiaduje majątkiem państwowym, a sięgać tak daleko, jak daleko sięga prawo budżetowe i odpowiedzialność organów administracji przed parlamentem.

Musi dla tego opierać się na stosunku osobowym zależności służbowej, jaka wiąże urzędników państwowych (płatnych i honorowych) z odpowiedzialnymi ministrami lub naczelnikami (prezesami) głównych urzędów, a przez tych z parlamentem.

2. Czy taką jednak ma być rola kontroli państwowej w stosunku do samorządów? Czy kontrola państwowa ma być takim samym organem technicznym ciał uchwałodawczych samorządu w zakresie samorządowego prawa budżetowego, jakim jest dla państwa w zakresie budżetu państwowego?

Czy ma ona działać w interesie samorządu, czy państwa?³⁾

²⁾ Techniczny charakter — francuskiego trybunału rachunkowego (Cour des comptes) podkreśla Gaston Jéze Prawo administracyjne republiki francuskiej w wydawnictwie Das öffentliche Recht der Gegenwart Tybingen 1913 str. 306 a — pruskiej izby rachunkowej Schoen Niemieckie prawo administracyjne w Köhlera Encyklopedii 1914 T. IV. str. 191 — w ustępie o znaczeniu uwag izby rachunkowej dla sejmu.

³⁾ Francuski Cour des comptes współdziała w kontroli rachunkowej nad gospodarką samorządów jako czynnik ustrojowo konieczny; bez przyjęcia zamknięcia rachunków przez trybunał rachunkowy — niema absolutorjum. p. Jéze l. c. str. 313, 289 i 303. — Natomiast w Prusach i w Austrii było inaczej. Ani pruska ustawa (§ 9) z dnia 27. marca 1872 (Zb. Ust. str. 177) o utworzeniu najwyższej izby rachunkowej — ani aust. ces. rozporządzenie (§ 66) z dn. 21. listopada 1866 Dz. Ust. 140 nie wymieniają samorządów w szeregu instytucji podległych kontroli rachunkowej. To zasadnicze stanowisko pruskiego ustawodawstwa o najwyższej izbie rachunkowej nie uległo żadnej zmianie po przejściu części b. dzielnicy pruskiej pod zarząd polski N. R. L. Między inne przepisy zawarte są w obwieszczeniu K. N. R. L. z dnia 4. marca 1909 T. U. N. R. L. Nr. 13 str. 49 oraz w rozporządzeniu K. N. R. L. z dnia 18. kwietnia 1919 dotyczącem nadsyłania rachunków rocznych T. U. Nr. 9, poz. 38.

Przepisy te w związku wzięte nie wymieniają samorządów w rzędzie władz i organizacji, podlegających zwierzchnictwu K. N. R. L. i zobowiązanych po nadsyłaniu swych rachunków rocznych do izby rachunkowej. Późniejsza

Czy w miejsce osobistej zależności służbowej urzędników od odpowiedzialnych ministrów i parlamentu nie wprowadza zależności organów samorządu od kontroli?

Szukając odpowiedzi na te pytania, należy je rozważyć kolejno w związku najpierw z przepisami ustawy o kontroli państwowej, następnie z przepisami Konstytucji marcowej, a w końcu z przepisami ustaw o ustrojach samorządowych (gminnym, miejskim, powiatowym i wojewódzkim — prowincjonalnym).

A. Według ustawy o kontroli państwowej:

- a) kontrola państwowa może, ale nie musi być powołaną do rewizji finansowej gospodarki ciał samorządnych (art. 3),
- b) powołanie kontroli zależy nie od uznania samorządu, ale „od uznania Rządu“ (art. 3); samorządy mogą jedynie wpływać na sposób wykonania kontroli (p. art. 10.),
- c) rewizja ciał samorządnych jest dopuszczalną tylko w tych przypadkach, w których ciała te działają „przy udziale finansowym Skarbu państwa lub pod jego gwarancją“ (p. art. 3); przemawia za tą tezą brak przecinka po słowie ciał samorządnych w art. 3;
- d) Kontrola państwowa nie jest obowiązana przedstawiać organom uchwalodawczym ciał samorządnych sprawozdań z wszelkich czynności kontroli w zakresie gospodarki ich organów wykonawczych; natomiast jest zobowiązana przedstawiać je „Prezydentowi Rzeczypospolitej, Sejmowi i Senatowi“, gdyż są to „sprawozdania z czynności kontroli, dokonanych w okresie budżetowym“ — (art. 8); obowiązek zawiadomienia samorządów istnieje tylko w razie stwierdzenia nieprawidłowości, braków (p. art. 13):
- e) Kontrola państwowa jest w szczególny sposób obowiązana wykrywać, ustalać i dochodzić straty dla skarbu państwa (art. 13), natomiast niema tego obowiązku co do strat ciał samorządnych,
- f) ciała samorządne obowiązane są „ściśle stosować się do przepisów i zarządzeń, wydanych przez kontrolę państwową w zakresie jej kompetencji“ (art. 11); samorządy natomiast nie mają żadnych upoważnień do żądania, aby kontrola zbadała gospodarkę samorządową i ustaliła jej rezultaty.

(p. w. nota 1) organizacja izby rachunkowej, — opierając się na ustawie pruskiej z 1872 — wykluczyła wszelkie wątpliwości co do dopuszczalności poddania samorządów kontroli państwowej przez izbę obrachunkową.

Pozatem — ta jednostronna zależność samorządu od kontroli — nie jest związana z organizacją samorządową; ustawa o kontroli nie odwołuje się bowiem ani do organów, ani do przepisów którejkolwiek ordynacji samorządowej.

Do kompetencji kontroli państwowej należy:

„zbadać nie tylko, czy czynności gospodarcze i finansowe ciał samorządnych były legalne, ale czy zostały wykonane z należytą oszczędnością i celowo pod względem gospodarczym (art. 4).

O ile kontrola stwierdzi nieprawidłową rachunkowość lub kasowość, brak w gotówce lub w materiałach, roztrwonienie majątku, złą lub rujnącą gospodarkę lub działanie nacechowane brakiem troski o dobro publiczne, a połączone ze stratą lub mogące wywołać stratę dla skarbu państwa, kontrola państwowa jest:

- 1) obowiązana: aa) zawiadomić o tem właściwie ciało samorządne,
bb) zażądać usunięcia nadużyć, wad i braków,
cc) zażądać pokrycia i zabezpieczenia strat dla skarbu państwa przez się wykrytych i ustalonych.

- 2) uprawniona zażądać zawieszenia w czynnościach odnoszących funkcjonariuszów i pociągnięcia ich do odpowiedzialności osobistej i materialnej.

Kompetencja kontroli państwa sięga zatem bardzo daleko. Ma to swoje konieczne następstwa.

Zarządzenia kontroli państwowej, opierające się na badaniu legalności i celowości gospodarki finansowej ciał samorządnych muszą z istoty rzeczy określać warunki legalności i celowości, jakim odpowiadać powinna działalność organów samorządnych. Poglądy kontroli, dające powód do wydania zarządzeń pod adresem samorządów, nie mogą być zgodne z poglądami właściwych organów samorządowych t. z. z wolą samorządu. Zarządzenia kontroli muszą zatem z konieczności ograniczać swobodę samorządu. Byłoby to — do pewnego stopnia — zrozumiałe, gdyby kontroli chodziło tylko o legalność; wówczas bowiem swoboda samorządu i tak jest ograniczona bezpośrednio wolą ustawy, a zarządzenie w obronie legalności nie może wyjść poza szranki, jakich domaga się przepis ustawy.

Inaczej natomiast ma się rzecz, gdy kontrola ma wydać zarządzenia w obronie celowości. Wówczas — nie wola ustawy, — ale wola kontroli, za upoważnieniem ustawowem — ogranicza wolę organów samorządowych. Wówczas o tem, co jest korzystne dla ciał samorządnych, rozstrzyga nie sam samorząd (przez swe organy), ale czynnik z samorządem nie

związany, i — jak to wyżej wykazałem — działający jedynie z woli państwa i w jego interesie.

Tem samem miejsce swobodnej oceny samorządu, miejsce jego samodzielności i równorzędności prawnej z państwem — poza granicami nadzoru —, zajęłyby zależność, podporządkowanie i posłuszeństwo służbowe. Podporządkowanie służbowe samorządów kontroli państwowej doprowadziłoby niejednokrotnie do tego, że samorządy pod wpływem zarządzeń kontroli co do celowości ich gospodarki finansowej, musiałaby ponosić pewne ofiary na rzecz państwa, niewymagane przez żaden przepis ustawowy. W przypadkach, kiedy spotkałyby się sprzeczne interesy państwa i samorządu, ale prawnie równorzędne, samorząd — chociaż powinien — nie mógłby interesów swych przenieść nad państwowe, bo wówczas spotkałby się z krytyką i zarządzeniami kontroli państwowej.

B. Biorąc za podstawę rozważań przepisy Konstytucji marcowej dochodzi się do odmiennych rezultatów:

Konstytucja nie daje kontroli żadnych upoważnień wobec samorządów; ani art. 9. traktujący o kontroli państwa, ani art. 67. stanowiący zasady wewnętrznej organizacji samorządów, ani art. 70. określający prawa państwowego nadzoru — nie mówią nic o tem, by kontrola państwowa miała wchodzić w jakieś stosunki władcze ze samorządem. Można by wprowadzić powiedzieć, że brak ten niczego nie dowodzi, że nie wyklucza poddania samorządów kontroli państwowej, jeśli poddanie to zostanie wyrażone w ustawie (p. art. 44. Konstytucji).

Według Konstytucji samorząd przeciwstawiony jest państwu, jako różna odeń osoba prawna; treść tej osobowości jest określona przepisami Konstytucji; swoboda wynikająca z tych przepisów jest prawem konstytucyjnem Samorządów. Jeśli Konstytucja nie poddając samorządów kontroli państwowej ani przez bezpośrednie wskazanie, ani przez użycie takiego ogólniejszego pojęcia, które koniecznie obejmować musi samorządy, to ich poddanie kontroli w późniejszej ustawie musiałoby być uważane za naruszenie konstytucji (p. art. 38 Konstytucji). Ażeby uzasadnić konstytucyjność upoważnienia kontroli państwowej do rewizji ciał samorządnych, możnaby jedynie wskazać na to, że w słowach art. 9-go do kontroli całej administracji państwowej mieszczą się również samorządy, ponieważ Konstytucja na innem miejscu (w art. 73.) w pojęciu administracji zawarła i administrację rządową i samorządową.⁴⁾

Argumentacja ta nie jest jednak trafna; Konstytucja konsekwentnie przeciwstawia samorząd administracji państwowej lub rządowej (p. art. 15. i 16., 66. i 67.). Nie inaczej jest

⁴⁾ Z argumentacją tą spotkałem się już w jednej dyskusji nad Konstytucją.

w art. 73., gdzie wyraźnie obok samorządowej administracji wymienioną jest administracja rządowa.

Jeśli art. 73. dawać miał podstawę do jakich wniosków w tym przedmiocie, to tylko, że gdzie Konstytucja używa terminu administracja, bez żadnego dalszego określenia, — tam należałoby rozumieć — o ile z treści przepisu co innego nie wynika — i administrację państwową i samorząd; natomiast uwaga ta nie może dotyczyć art. 9., bo w tym przepisie Konstytucja wyraźnie mówi o administracji państwowej.⁴⁾

Pozatem — przy wykładni rozszerzającej — kontrola, podając jako organ państwowy swej działalności ciała samorządne, musiałaby wytworzyć stosunek prawno-publiczny między państwem a samorządem na zasadzie państwowej przewagi (imperium). W stosunku tym kontrola państwowa ma stanowisko państwowej władzy administracyjnej, nie jest bowiem władzą ani sądową, ani ustawodawczą. Stosunek zwierzchni państwa do samorządów wyraża się w prawie nadzoru; prawo to jest — co do zasad orga-

⁴⁾ Z art. 9. Konstytucji wynika, nietylko że

a) kontrola państwowa miała być ograniczoną jedynie do administracji państwowej, natomiast nie powinna rozciągać się na samorządy;

b) lecz także, że Najwyższa Izba Kontroli winna być jednym jednostopniowym organem kontroli państwowej dla całego państwa.

ad a) za pierwszym wnioskiem przemawia proste zestawienie art. 9. Konstytucji marcowej z jej artykułami 38. i 70. —

ad b) za drugim wnioskiem przemawia porównanie art. 9. Konstytucji np. z jej art. 73. —

Art. 9. Konstytucji mówi o organizacji samej tylko Najwyższej Izby Kontroli, o jej sposobie działania; gdyby organizacja miała być wielostopniową, jak np. sądownictwa administracyjnego, byłby ustawodawca użył tej samej lub podobnej konstrukcji — jak art. 73. „powoła osobną ustawą sądownictwo administracyjne..... z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele”. — Ale takiego zwrotu Konstytucja w art. 9. nie używa.

Do tego samego wniosku prowadzi również porównanie art. 9. Konstytucji z art. 104. starej Konstytucji pruskiej. Ten ostatni przepis przewiduje również osobną Najwyższą Izbę Rachunkową (Oberrechnungskammer). Szczegółowa ustawa z dnia 27. marca 1872 Zb. ust. str. 278 oparła organizację kontroli państwowej na jednostopniowości; Najwyższa Izba Rachunkowa (nazwana w rozp. M. b. dz. pr. z 18. listopada 1919 T. U. Nr. 71. poz. 190. — Naczelną Izbą Obrachunkową) jest jedną dla całego państwa; zgodnie z tem nie miała własnych lokalnych organów; nie zmieniło też w niczem tej organizacji rozciągnięcie właściwości Najwyższej Izby Rachunkowej na całą Rzeszę — pod nazwą „Trybunał rachunkowy rzeszy niemieckiej” w ustawie o kontroli rzeszy z dnia 21. marca 1910 Dz. Ust. 521. (p. Schoen l. c. str. 192).

Podobnie ma się rzecz z francuskim Trybunałem rachunkowym (Cour des comptes) — jest on jeden dla całej Francji, — oraz z najwyższym trybunałem rachunkowym b. austriackiego cesarstwa (p. rozp. ces. z 21. XI. 1866 Dz. Ust. Nr. 140 w związku u § 11. lit. c. konstytucji z 21. grudnia 1867 Dz. Ust. 141).

Odpowiada to zresztą funkcji, jaką te trybunały mają wypełnić w ustroju państwowym.

Pewne złagodzenie dwustopniowości w organizacji polskiej kontroli państwowej zawiera — art. 27. ust. 3. ustawy.

nizacji unormowane wyczerpująco w art. 70. Konstytucji. Stosunek kontroli do samorządów zewnętrznie jest zatem podobny do nadzoru; skoro zaś Konstytucja w art. 70. nie wymienia kontroli państwowej, to tem samem stwierdza, że samorzady nie mają jej podlegać.

Do tego samego wniosku prowadzi zestawienie art. 67, 69. i 99. Konstytucji; wykazuje ono, że samorzady mają mieć w sprawach należących do ich zakresu działania (oraz w sprawach majątkowych) prawo stanowienia t. j. pełną niezależność, ograniczoną jedynie prawem nadzoru..

Wobec tego, jasnym jest dalszy wniosek, że postanowienia ustawy o kontroli państwowej, o ile poddają kontroli ciała samorządne, sprzeciwiają się Konstytucji. —

Według obowiązujących przepisów ordynacji komunalnych rewizja finansowej gospodarki ciał samorządnych należy do organów samorządowych. Przepisy odnośne są co do tego w zasadzie zgodne,⁶⁾ że rewizja, ustalenie i pokwitowanie rachunków należy do organu uchwałodawczego tego ciała samorządowego, o którego gospodarkę chodzi.

Do organów uchwałodawczych należy pozatem ustalanie zasad administracji majątkiem i dochodami samorządowymi.

Ta ich działalność — chociaż nie jest dowolną, bo podlega daleko idącemu nadzorowi państwowemu (p. III.) — ma według ustawy z 3. czerwca 1921 r. podlegać ponadto kontroli państwowej.⁷⁾ Kontrola ta przejawia się w prawie wydawania zarządzeń (Art. 9, 11 i 13) obowiązujących (pod rygorem natychmiastowego wykonania Art. 2 i 6) samorzady co do legalności i celowości ich gospodarki. Ale właśnie wówczas, kiedy kontrola państwowa na podstawie rewizji dojdzie do przekonania, że uchwalone przez właściwy organ samorządowy ustalenie i pokwitowanie rachunków, lub wprost zasady administracji majątkowej mają być poniecane i zastąpione innemi, nasunąć się musi pytanie, jaka jest skuteczność tych zarządzeń dla organizacji danego samorządu; czy zarządzenia kontroli wiążą równocześnie wszelkie organy samorządowe i uchwałodawcze i wyko-

⁶⁾ A. Ordynacja wiejska. § 88, § 103, § 113, § 119. ust. 5 i n., § 120, § 121.

B. Ordynacja miejska. § 49, § 56, § 67, § 69, § 70, § 71 i § 17 ust. 2. ustawy o właściwości władz administracyjnych i administracyjno-sądowych.

C. Ordynacje powiatowe:

Pomorze. § 116, § 127, § 128, § 128 a, § 129 i § 134.

Poznańskie. § 3. i Art. V. 6. ustawy o ogólnej administracji kraju i o właściwości władz administracyjnych i sądowno-administracyjnych w województwie poznańskim.

D. Ordynacje wojewódzkie (krajowe):

Pomorze. § 39, § 59, § 101, § 103 i § 104.

Poznańskie. § 17, § 18, § 19 i § 20 rozporządzenia z dnia 5. listopada 1889 zb. ust. str. 177.

⁷⁾ Dowodzi to najlepiej, że kontrola nie mieści się w nadzorze.

nawcze; czy tylko pierwsze z nich; czy zatem obowiązują bezpośrednio organy wykonawcze samorządów, czy też tylko za pośrednictwem organów uchwałodawczych, zależnie od tego, czy organy te powezmą w wykonaniu otrzymanych zarządzeń kontroli odpowiednią uchwałę?

Znaczenie tego pytania ujawnia się w dwu kierunkach:

a) co do terminu wykonalności

b) i co do środków prawnych (p. art. 25. ustawy o kontroli).

ad a) Jeśli przepisy i zarządzenia mają być bezpośrednio wykonalne, to natenczas zastępują one uchwały właściwego organu uchwałodawczego. W konsekwencji doprowadziłoby to do uznania kontroli państwowej za władzę przełożoną samorządów⁸⁾ i wprowadziłoby do samorządów czynnik nadzoru służbowego.⁹⁾ W przeciwnym razie zarządzenia i przepisy musiałyby być wprawdzie podane do wiadomości właściwych organów uchwałodawczych. W pierwszym przypadku niewykonanie przez organ wykonawczy przepisów i zarządzeń kontroli państwowej sprzecznych z uchwałami organów uchwałodawczych — uzasadniałoby odpowiedzialność organu wykonawczego (art. 11. ustawy o kontroli), w drugim nie.

ad b) Jeśli miałyby wiązać bezpośrednio, natenczas termin 14 dniowy do odwołania biegłby od dnia doręczenia orzeczenia kontroli państwowej organowi wykonawczemu. Oczywiście, że na treść jego odwołania nie miałyby wpływu organa uchwałodawcze w tych przypadkach, kiedy z przyczyn natury formalnej zwołanie posiedzenia byłoby niemożliwe.¹⁰⁾ W przeciwnym razie organ wykonawczy winien by zapowiedzieć odwołanie pozostawiając wywód właściwemu organowi wzgl. zgłosić swą niemożność zajęcia stanowiska wobec orzeczenia do czasu zebrania się właściwego organu.

⁸⁾ Jakle miałoby to znaczenie dla życia samorządowego p. Hugo Preuss. — Rozwój komunalnego samorządu w Niemczech: w Handbuch der Politik 1920. Tom I. str. 284 i n.

⁹⁾ O różnicy między nadzorem służbowym a państwowym komunalnym p. Hatschek: Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts. Wyd. II. 1922 str. 65.

¹⁰⁾ N. p., Sejmik Wojewódzki zwołuje Wojewoda z upoważnienia Ministra. P. § 8 rozp. M. b. dz. pr. z dnia 12. sierpnia 1921 o wyborach do sejmików wojewódzkich Dz. Ust. Nr. 71. poz. 491. Do zwołania zatem trzeba:

- a) wniosku Starosty Krajowego do Wojewody,
- b) wniosku Wojewody do Ministra,
- c) upoważnienia Ministra dla Wojewody,
- d) rozestania zaproszeń dla członków Sejmu,
- e) zebrania się Sejmu ku

Czy starczy na to 14 dni?

Jeśli się dalej uwzględni, że działalność samorządów już się odbywa w ramach nadzoru państwowego, to nasunąć się musi dalsze pytanie: czy zarządzenia kontroli wiążą samorządy co do uchwał zatwierdzonych lub niezaczeponych — aczkolwiek posiadanych — przez władze nadzorcze, czy kontrola tem samem może zmieniać zarządzenia władz nadzorczych?¹¹⁾

Na te pytania nie ma odpowiedzi w ustawie o kontroli państwowej; w rezultacie kontrola konkuruje i z organami samorządu i z nadzorem. Ponieważ skutki tej konkurencji nie są unormowane, przeto układać się będą zależnie od przypadkowego układu sił zainteresowanych czynników.

Łącząc powyższe szeregi rozważań, otrzymujemy odpowiedź na postawione na wstępie pytania:

Kontrola państwowa nie jest konstytucyjnie legitymowaną w stosunku do samorządów. Działalność jej w zakresie samorządów sprzeciwia się Konstytucji.

Nie wiążąc się organicznie z ustrojem ciał samorządowych, nie może wypełniać funkcji technicznego organu samorządowej kontroli budżetów i zamknięć.

W ramach ustawy o kontroli — kontrola państwowa występuje wobec samorządów jako organ państwowej władzy administracyjnej. Treścią tej władzy jest nadzór *sui generis*.

Nie godząc się z zasadniczą samodzielnością i wolnością samorządu w stosunku do państwa, wprowadza w miejsce zależności osobistej urzędników od ministra i parlamentu — zależność służbową organów samorządowych od kontroli.

Jest ona organem ochrony interesów państwa i to jest jej najgłówniejszym zadaniem; obrona interesów ciał samorządnych może być tylko przypadkową i to w granicach interesu państwowego.

Ustawa o kontroli państwowej stoi w sprzeczności z Konstytucją marcową i narusza jej postanowienia; pozatem nie liczy się ustawa z ustawami o organizacji samorządów w b. dzielnicy pruskiej.

Regulując stosunek kontroli do samorządów w oderwaniu od wszelkich organizacyjnych przesłanek jest zarzewiem starć i w organizacji samorządów i w organizacji władz państwowych i między jednymi i drugimi.

Jednem słowem:

w ustroju samorządów b. dzielnicy pruskiej nie ma miejsca dla kontroli państwowej.¹²⁾

¹¹⁾ Nie jest to wykluczone; prawo zaczepiania jest ograniczone do badania legalności uchwał, gdy kontrola badać je może także co do celowości. Wówczas byłaby kontrolą nadzoru! Odpowiada to art. 1. ustawy o kontroli. Uwagi te wiążą się z zagadnieniem stosunku kontroli państwowej do organów nadzoru państwowego. (p. III. str. 407).

¹²⁾ Jeśli inaczej jest we Francji (p. nota 3) to nie wolno zapominać, że jest to następstwem „dwóch“ okoliczności:

W systemie ustawodawstwa, dotychczas obowiązującego na obszarach województw zachodnich, brak jest tych logicznie koniecznych przesłanek. Dlatego też kontrola państwowa korzystając z upoważnień swych wobec samorządów w b. dzielnicy pruskiej musi być czynnikiem dezorganizacji życia publicznego. Jeżeli będzie słuchaną bezpośrednio — zachwiany będzie stosunek wzajemny organów wykonawczych do uchwałodawczych a obydwu do organów nadzoru; wówczas legnie samorząd, legną też i nadzór państwowy i powaga; tem samem zostanie zmniejszoną powaga państwa. Jeśli nie będzie słuchaną obniży się również autorytet państwa, bo obniżoną zostanie powaga kontroli państwowej, bo energia tej instytucji ze wszech miar godnej poszanowania i uznania, wyczerpywać się będzie nie na kontrolę, ale na obronę warunków i możliwości kontroli.

Walka ze samorządem w tych warunkach prawnych, jakie są — wątpliwą być musi dla kontroli państwowej; przegrana zaś będzie przegrana również i w stosunku do władz państwowych. Czy leży to w interesie rzeczy?

III. 1. Zestawiając obok siebie nadzór państwowy nad samorządami z działalnością kontroli państwowej w stosunku do samorządów, widzi się że:

- a) nadzór jest konieczny (obligatoryjność) — gdyż wykonywany jest z bezpośredniej woli ustawy; a kontrola — jest tylko dopuszczalną (fakultatywność), gdyż wykonywaną być może z woli ustawy tylko pośrednio, warunkowo, gdy zaistnieje uznanie Rządu w tym kierunku (art. 3. ustawy o kontroli państwowej);
- b) nadzór jest funkcją rządu, gdy kontrola nie; (art. 1)
- c) nadzór w sposobie stosowania niezależy od porozumienia z samorządami podlegającymi nadzorowi; natomiast kontrola tak (art. 10);
- d) kontrola państwowa jest ograniczoną do rewizji finansowej gospodarki ciał samorządnych (art. 3 ustawy o kontroli państwowej); gdy nadzór państwowy idzie dalej; obejmuje bowiem również czysto administracyjną, nie finansową działalność samorządów;
- e) nadzór bada, czy administracja samorządów jest sprawowana stosownie do postanowień ustaw i czy jest utrzymywana w uporządkowanym stanie. (p. § 115 ord.

a) systemu dochodowego samorządów; tam parlament określa co roku maksymalną granicę, jakiej nie mają przekroczyć podatki na potrzeby samorządów — (p. Jęze l. c. str. 290).

b) oraz odmiennego systemu prawa komunalnego, które w ten sposób ogranicznie wiąże działalność organów samorządu z organami kontroli.

- krajowej i § 37 rozp. z dnia 5. listopada 1889 Zb. ust. str. 177, § 177 a ordynacji powiatowej) podczas, gdy kontrola bada, czy czynności gospodarcze i finansowe ciał samorządnych były legalne, wykonane z należytą oszczędnością i celowo pod względem gospodarczym;
- f) nadzór obejmuje całą działalność samorządową, t. j. i administrację i należące do niej zakłady,¹³⁾ gdy kontrola może dotyczyć zakładu samorządowego, nie obejmując administracji głównej (art. 3 ust.);
- g) środkami nadzoru są upoważnienia:
- aa) zatwierdzanie wyborów¹⁴⁾;
- bb) przyzwala nie (potwierdzenie uchwał);
- cc) ciągle informowanie się o działalności samorządów.

Należą tu:

- 1) wgląd w akta¹⁵⁾,
 - 2) rewizje urzędowe i kasowe¹⁶⁾,
 - 3) żądanie wyjaśnień¹⁵⁾,
 - 4) prawo obecności i udziału w posiedzeniach ciał uchwałodawczych¹⁶⁾,
 - 5) obowiązek samorządów przedkładania władzy nadzorczej — budżetów, uchwał co do kredytów dodatkowych, zamknięć, rachunków¹⁷⁾ wzgl. ogłaszania ich w dziennikach urzędowych¹⁸⁾,
- dd) zaczepianie i zawieszanie uchwał, naruszających upoważnienia ciała uchwałodawczego lub naruszających ustawy¹⁹⁾;
- ee) przymusowe umieszczanie w budżecie i ustalanie nadzwyczajnego wydatku — z powodu nie umieszczenia w budżecie wzgl. nie przyzwolenia dodatkowego świadczeń ustawowo koniecznych i przez władzę w granicach jej właściwości ustalonych²⁰⁾;

¹³⁾ § 87 ordyn. kraj.; art. V. 2 ustawy z 19. maja 1889 Zb. ust. 108 i § 22 rozp. z 5. listopada 1889 Zb. Ust. str. 177; § 75 ord. pow.; §§ 33 ord. miejskiej § 54 ord. gminnej.

¹⁴⁾ §§ 40 i 41 rozp. z dn. 5. listopada 1889 Zb. Ust. str. 177 i Art. V. B. 5 ustawy z 19. maja 1889 Zb. Ust. 108; §§ 119 i 120 ord. kraj.; § 175 ord. pow.; § 62, 50 ord. miejskiej, §§ 16 i 30 ustawy o właściwości.

¹⁵⁾ § 116 ord. kraj.; § 38 rozp. z dn. 5. listopada 1889 i § 177 a ord. pow.

¹⁶⁾ § 117 ord. kraj.; § 39 rozp. z 5. listopada 1889.

¹⁷⁾ §§ 127, 129, 125 ord. pow., §§ 66. 70 ord. miej. §§ 119, 120 ord. gminnej.

¹⁸⁾ p. §§ 8, 101, 104, ord. kraj. i § 17 i 20 rozp. z dnia 5. listopada 1889 r.

¹⁹⁾ § 118 ord. kraj. § 40 rozp. z dnia 5. listopada 1889. — § 178 ord. powiat. §§ 15 i 29 ustawy o właściwości.

²⁰⁾ § 121 ord. kraj. i Art. V. A. 7 i Art. V. B. 7 ustawy z dnia 19. maja 1889 Zb. Ust. str. 108, § 180 ord. pow. i §§ 19 i 35 ustawy o właściwości.

- ff) zastąpienie działalności istniejących organów samorządu aktem władzy nadzorczej²¹⁾;
- gg) zastąpienie organów brakujących samorządom organami własnymi nadzoru²²⁾ (komisarycznie);
- hh) rozwiązanie organów uchwałodawczych²³⁾;
- ii) przymusowe wykonanie zarządzeń nadzorczych na zasadzie § 132 ustawy o ogólnej administracji kraju²⁴⁾;
- jj) wystąpienie dyscyplinarne przeciwko opieszałym wobec zarządzeń nadzorczych organom samorządowym²⁵⁾.

Środkami kontroli są natomiast tylko:

- aa) informowanie się przez
 - 1) wgląd w akta, rachunki, księgi i dokumenty (art. 9 ust. 1 ustawy o kontroli państw);
 - 2) rewizje ich na miejscu, — (art. 4 w związku z art. 9 ust. 1);
 - 3) żądanie wyjaśnień (art. 9 ust. 2),
 - 4) obowiązkowe zawiadamiania kontroli państwowej przez samorządy o zmianie lub uchyleniu rozporządzeń administracyjnych w granicach instrukcji i przepisów ustalonych z kontrolą państwową (art. 12),
- bb) wydawanie przepisów i zarządzeń w zakresie swej kompetencji (art. 11 ust. 1 i art. 12),
- cc) żądanie od właściwej przełożonej (3) władzy wykonania tych zarządzeń (art. 11 ust. 2),
- dd) żądanie od właściwej przełożonej władzy pociągnięcia winnych do odpowiedzialności (art. 11 ust. 2 i art. 12) dyscyplinarnej, karnej i cywilnej,
- ee) żądanie od samorządu pokrycia zabezpieczenia ustalonej straty dla skarbu państwa i czuwanie nad wykonaniem tego żądania (art. 13 ust. 2).

Środki kontroli są z jednej strony mniej liczne, z drugiej dalej idące.

I tak nie ma kontrola państwowa prawa, ani zawieszania uchwał organów uchwałodawczych, ani przymusowego umieszczania w budżecie, ani zastąpienia działalności istniejących organów samorządu aktem własnym, ani zastąpienia organów brakujących swojemi, ani rozwiązania organów uchwałodawczych, ani zatwierdzenia wyborów, zni wreszcie potwierdzenia uchwał.

²¹⁾ §§ 17 (2) i 33 (2) ustawy o właściwości.

²²⁾ § 87 ord. kraj. i Art V. A. 3 ustawy z 19. maja 1889, § 33 ord. miejsk. § 13 ustawy o właściwościach, § 84 ord. gm.

²³⁾ § 122 ord. kraj. i § 48 rozp. z dnia 5. listopada 1889, § 179 ord. pow., § 79 ord. miejsk. i § 142 ord. wiejskiej.

²⁴⁾ p. Schoen l. c. str. 257 i Friedrichs Verwaltungsrechtspflege 1922, tom III. str. 1688.

²⁵⁾ § 98 ord. kraj. i § 32 rozp. z 5. listopada 1889 i §§ 20 i 36 ustawy o właściwości p. Schoen l. c. str. 257.

Natomiast posiada prawo wydawania przepisów i zarządzeń, nie określonych ściśle co do treści, a przez możliwość wywodzenia ich z badań celowości gospodarki samorządowej — zależnych od woli kontroli. Takiego prawa nadzór nie zna.

Zarządzenia nadzorcze są z góry określone warunkami i co do formy i co do treści; natomiast zarządzenia kontroli nie.

Najważniejsze zarządzenia nadzorcze, zaczepienie uchwał lub przymusowe umieszczenie w budżecie kierują się wyłącznie motywami naruszonej legalności lub kompetencji organu uchwalodawczego wzgl. nie wypełnienia obowiązku ustalonego, natomiast najważniejsze zarządzenia kontroli — właśnie wobec tego, że gospodarka samorządowa w zakresie legalności jest kontrolowaną przez nadzór — będą kierować się momentami celowości.

2. Ponieważ nadzór w zakresie gospodarki finansowej:

- a) przyjmując do wiadomości budżet i zamknięcia,
- b) przeprowadzając rewizję rachunków i kas,
- c) zaczepiając pewne uchwały majątkowe i finansowe,
- d) badając, czy budżet i zamknięcie rachunków zawierają wszelkie obowiązkowe świadczenia i zarządzając je przymusowo w razie potrzeby,
- e) badając, czy budżet i zamknięcie nie wykazują świadczeń nielegalnych lub naruszających upoważnienia organu, uchwalającego je — bada gospodarkę finansową samorządów wszechstronnie, ponieważ pozatem jak wyżej zaznaczono, posiadając własne organa rachunkowe, techniczne — daje rękojmię należytej kontroli w ramach ustawowych, nasuwa się pytanie: w jakim celu te same rzeczy mają być poraz wtóry badane przez kontrolę państwową; dla czego nadzorowi ma wystarczyć obrona legalności w finansowej gospodarce samorządowej, a nie ma ona wystarczać kontroli państwowej?

Na te pytania nie ma odpowiedzi w ustawie o kontroli państwowej; nie dają jej również motywy ustawodawcze.

3. Rozważania nad zgodnością ustawy o kontroli państwowej z Konstytucją marcową (p. w.) wykazały, że w stosunku państwa do samorządów nie ma miejsca dla osobnej kontroli państwowej — obok nadzoru państwowego. Nadzór wyklucza kontrolę.

Nasuwa się zatem pytanie, czy właściwym zadaniem kontroli jest — kontrolować samorządy, czy — przez kontrolę samorządów kontrolować nadzór państwowy w jego funkcjach nadzorczych.

Pytanie to nie znajduje wyraźnej, bezpośredniej odpowiedzi w ustawie o kontroli; ale z art. 3. ustawy: „do rewizji finansowej

wej ciał samorządnych, działających przy udziale finansowym Skarbu Państwa lub pod jego gwarancją" wynika niedwuznacznie, że celem kontroli — jest badać działalność samorządów, ale nie działalność nadzoru.

Kontrola z punktu widzenia Konstytucji — przedstawia w stosunku do samorządów nadzór państwowy; jest to nadzór *sui generis*; nie podlega on bowiem ogólnym przepisom o nadzorze państwowym, lecz szczególnym o kontroli państwowej. Specyficzność nadzoru wyraża się materialnie w obronie udziałów finansowych lub gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa ciałom samorządnym, a więc w obronie finansowych interesów Skarbu państwa w gospodarce samorządów.

W tej obronie podporządkowuje kontrola całą działalność samorządów interesom finansowym państwa.

Działalność ta podlega już nadzorowi²⁶⁾, kontrola jest zatem nadzorem wzmocnionym, — nadzoru wyższego rzędu w stosunku do nadzoru ogólnego.

Wzmocnienie — polega na ograniczeniu przedmiotu do finansowej gospodarki i rozszerzeniu środków przez badanie celowości gospodarki i wydawanie przepisów.

Nadrzędność — polega na — faktycznej pośredniej kontroli nad nadzorem ogólnym w zakresie jego działalności nadzorczej, oraz na związaniu przepisami wydanymi przez kontrolę.

Formalnie wyraża się specyficzność kontroli w odrębności organów, upoważnień i środków obrony prawnej. Wyjaśnień wymagają te ostatnie. Obrona prawna samorządów wobec nadzoru odbywa się normalnie przed sądownictwem administracyjnym²⁷⁾; natomiast obrona samorządów wobec kontroli ma odbywać się tylko przed kontrolą²⁸⁾ „opartą na zasadzie kolegiałności i niezależności sędziowskiej.” Cechą kontroli, jako *sui generis* nadzoru jest jego niezaczepialność przed sądami administracyjnymi — jest materialna bezbronność samorządu!

²⁶⁾ Działalność nadzoru obejmuje w sobie oba rodzaje kontroli — i kontrolę faktyczną — (art. 6) i następną (art. 7) z tem ograniczeniem, że nie wychodzi — o ile nie jest do tego upoważnioną ustawowo — poza ocenę legalności.

²⁷⁾ Patrz §§ 178, 180 ord. powiatowej; §§ 4, 15, 19, 29, 35 ustawy o właściwościach §§ 118 i 121 ord. krajowej, § 40 rozp. z dnia 5. listopada 1899 r. oraz Art. V. A. 7 i B. 7 ustawy z dnia 19. maja 1889 r., Zb. ust. 108.

²⁸⁾ Inna rzecz, że wątpliwe być musi, czy ostateczność zarządzeń kontroli w stosunku do samorządów — nie jest wykluczona przez postanowienie ostatniego ustępu art. 98 Konstytucji: „Żadna ustawa nie może zamykać obywatelowi (?) drogi sądowej dla dochodzenia krzywdy i straty.”

Rozważania prowadzą do następujących wniosków:

- a) nadzór i kontrola istnieją obok siebie; wykonanie upoważnień nadzoru nie wyklucza wykonania upoważnień kontroli,
- b) proceduralnie jest uregulowany tylko nadzór; kontrola nie; przepisów formalnych o stosunku kontroli do samorządów poza nie wystarczającymi w ustawie — nie ma.
- c) kontrola jest *sui generis* nadzorem wyższego rzędu, obejmuje bowiem również i nadzór państwowy,
- d) w razie kolizji zarządzeń kontroli i nadzoru — rozstrzyga nadzór mocą swej bezpośredniości,
- e) użycie kontroli jako organu technicznego dla celów nadzoru nie jest prawnie uregulowane, należy zatem od uznania kontroli; na zewnątrz — w stosunku do samorządu — czynności kontroli musiałyby się odbywać we formach, obowiązujących nadzór.
- f) użycie nadzoru dla celów kontroli jest prawnie przewidziane; gdy chodzi o wykonanie orzeczeń (art. 26) co do usunięcia stwierdzonych nadużyć, wad i braków, o zawieszenie w czynnościach odpowiednich funkcjonariuszów, o pociągnięcie winnych do odpowiedzialności osobistej i materialnej ma użyczyć pomocy właściwa władza (Art. 13); w przypadkach żądania pokrycia strat powstałych dla skarbu państwa z zaniedbania, niewątpliwie znalazłyby zastosowanie przepisy rozporządzenia z 24. stycznia 1844 Zb. Ust. str. 52, a o ile władza nadzorcza rozstrzyga o pokryciu braków (p. § 128 a ord. miejsk. §§ 17 (5) i 32 (5) ustawy o właściwości), musiałyby tem samem nadzór być powołany do współdziałania. Natomiast nie jest przewidziane współdziałanie nadzoru w przypadkach zarządzeń z art. 11, wówczas bowiem ustawa przewiduje pomoc właściwej „władzy przełożonej.” Tymczasem w stosunku do samorządów władz przełożonych nie ma, p. Preuss l. c. Jasną jest rzeczą, że kontrola może na zasadzie art. 9, art. 2 żądać od nadzoru pomocy celem uzyskania wiadomości o stanie gospodarki finansowej samorządów, gdy nie zachodzą warunki (z art. 3 i 10) bezpośredniego żądania ich od samorządów;
- g) kontrola ma prawo wydawania przepisów; przepisy te — co wynika z istoty przepisu jako reguły ogólnej — muszą nie tylko obowiązywać samorządy, lecz także być skuteczne dla nadzoru państwowego;
- h) kontrola wobec samorządów jest silniejszą od nadzoru; — samorząd wobec kontroli jest bezbronny, gdy wobec nadzoru ma środki obrony, o których rozstrzygają sądy administracyjne,

- i) zarówno pod względem prawnym — Konstytucja — jak i pod względem celowości — polityka oszczędności sił i pracy — kontrola w stosunku do samorządów jest zbędna i w projektach ustawodawczych o ustroju polskich ciał samorządnych winna być wyraźnie wykluczona od bezpośredniego badania gospodarki ciał samorządnych w interesie państwa; natomiast byłoby wskazane — poruczyć kontroli za wzorem francuskim organicznie funkcje samorządowej kontroli rachunkowej, — a potem wyznaczyć jej rolę technicznego organu dla komunalnego nadzoru państwowego. — Dopóki zaś to nie nastąpi — nie powinien rząd korzystać z art. 3-go ustawy o kontroli ani powoływać kontroli państwowej do rewizji ciał samorządnych w b. dzielnicy pruskiej.

IV. 1. Dotychczasowe rozważania poświęcone krytyce wykazały, że konstytucyjne, organizacyjne i polityczne podstawy kontroli państwowej są wadliwe, że konstrukcja jej jest logicznym dylematem.

Ale krytyka nie może zmienić faktu istnienia i działania kontroli; dlatego rozważania wyjść muszą poza krytykę, przejść na grunt pozytywny — i przedstawić — *reservatis reservandis* co do niekonstytucyjności etc. — stosunek kontroli do samorządów jako przejaw woli obowiązującego prawa.

Prawo obowiązuje bynajmniej nie dlatego, by dać poprawne rozwiązania teoretycznym zagadnieniom zgodnie z wymogami formalnej logiki prawniczej; zadanie prawa jest inne; ma ono zaspokoić socjalne potrzeby kraju, ma wypełnić swą naturalną funkcję w życiu społecznym, chociażby miało pozostać nieznanem teorii lub nie uzyskać jej uznania. Prawo nie jest ćwiczeniem logicznym, ale jest zjawiskiem socjalnym, którego badanie wymaga ścisłości logicznej. Poprawność logiczna jest zatem obowiązkiem prawników, ale nie prawa; prawo natomiast jest i będzie reakcją środowiska socjalnego na swe odczute i uświadomione potrzeby! Powstaje ono w ten sposób, że potrzeby istniejące w danych warunkach i czasie danego środowiska uświadomienia sobie prawodawca, a środki zaspokojenia ich ubiera we formy, jakie w danych warunkach dać może. Formy te są względnie konieczne. Mogą być logiczne, gdy w kształtowaniu ich prawodawca kierował się wymogami logiki, ale gdy miejsca to nie miało, stwierdzenie nielogiczności prawa — nie odbiera mu jego prawnej mocy, lecz co najwyżej może dowodzić, że prawodawca nie przestrzegał zasad logiki.

Kontrola była potrzebna nie tylko w gospodarce państwowej, ale i w samorządach; gospodarka samorządowa wyszła z form ustawowych, udział obywateli w niej spadł do minimum, a jego miejsce zajęły autorytet i rutyna urzędników. Gospodarka

urzędnicza nie zawsze stała na straży interesów zbiorowych; — nawet przy najlepszej woli nie zawsze dopisywać mogła wiedza! Wątpliwości co do znaczenia i mocy prawnej przepisów ustawy o kontroli państwowej w stosunku do samorządów należy zatem tłumaczyć in favorem legis.

Czyniąc to należy jednak nakreślić szranki, w jakich się odbywać ma legalna działalność kontroli państwowej w stosunku do samorządów. Szranki poznamy, wymieniając warunki, od jakich zależy działalność kontroli wobec samorządów, oraz formy, w jakich ma się ona przejawiać, oznaczając treść żądań, jakie może mieć do samorządów kontrola oraz samorządy do kontroli. Znając, kiedy, kto, kogo i jak może kontrolować i na czym kontrola winna polegać — zarówno samorządy jak i kontrola układają wzajemny stosunek na gruncie ustawy, tzn. w jej ramach. Stosunek ten jest wówczas z winy ustawy niekonstytucyjny, ale mimo niekonstytucyjności jest legalny; natomiast pominięcie tych warunków działalności kontroli państwowej wobec samorządów, uczynić musi stosunek ich nie tylko niekonstytucyjnym, ale wręcz wogóle nielegalnym.

W tem ostatniem pytaniu mieści się zagadnienie stosunku publiczno-prawnego samorządów do kontroli. —

Jakie są zatem znamiona tego stosunku?

3. Kiedy może kontrola poddać rewizji gospodarkę finansową ciał samorządnych?

Tylko wtedy, kiedy wpierv zostanie wyrażone uznanie Rządu powołujące kontrolę państwową do rewizji finansowej gospodarki samorządów; oznacza to, że kontrola bez takiego uznania nie może przystąpić do rewizji samorządów; nie może też żądać od samorządów żadnych świadczeń, wyjaśnień etc.

Dlatego — ile razy kontrola zwróci się do samorządów z pewnem żądaniem, — samorząd ma prawo zapytać, czy i kiedy wyraził Rząd uznanie co do powołania kontroli państwowej do badania finansowej gospodarki samorządu!

Powołanie winno nastąpić we formie uchwały Rady Ministrów; rządem bowiem jest Rada Ministrów, a nie pojedynczy Minister; ponieważ u z n a n i e R z ą d u, powołujące kontrolę do rewizji państwowej samorządów jest z jednej strony ograniczeniem samorządów, a z drugiej strony zobowiązaniem i upoważnieniem kontroli państwowej — uchwała musi być w należytej formie podana do wiadomości samorządów; uchwała zawiązuje stosunek prawno-publiczny między samorządem a kontrolą — albo generalnie — gdy obejmuje wszystkie samorządy, albo specjalnie, gdy tylko pewne oznaczone indywidualnie.

W pierwszym przypadku — uchwała winna być ogłoszoną w dzienniku ustaw, — w drugim winna być doręczona kontroli i odnośnemu samorządowi.

Ponieważ ani kontrola, ani samorząd nie jest organem rządu, przeto nie wystarczyłoby powołanie się na zapadłą uchwałę przez okazanie zwykłego, dla jednej tylko strony przeznaczonego odpisu.

W pierwszym przypadku — uchwała jest rozporządzeniem według art. 3 Konstytucji, w drugim aktem administracyjnym przeznaczonego według art. 44 Konstytucji.

I jedna i druga winny powoływać się na upoważnienie ustawy.

4. Które samorządy wolno kontrolować?

Tylko te, które wzgl. których zakłady korzystają z udziałów finansowych Skarbu Państwa lub z gwarancji państwowej; o ile nie korzystają nie potrzebują wbrew swej woli poddawać się kontroli; tego stanu prawnego nie może zmienić w niczem uchwała Rządu. Przez udział finansowy rozumieć należy to, co państwo daje samorządom ze skarbu państwa, a więc nie należą tu podatki komunalne, dodatki do podatków, ale należą także dotacje, zapomogi, pożyczki.

Już z tego widać, jak bardzo nie tylko przeciwnie naturze samorządu, ale i groźne dla jego przyszłości jest zadłużenie się samorządów w skarbie państwa, przyjmowanie zapomóg, dotacji itd. Teoretycznie możliwe bowiem byłoby wówczas powołanie kontroli państwowej do badania gospodarki finansowej samorządów już bez uchwały Rządu, a tylko na żądanie interesowanych ministrów, uzależniające udzielenie pożyczek, dotacji itd. — od warunku — poddania się kontroli; będzie to akt administracyjny, polegający na dobrowolnem poddaniu się ograniczeniom władzy²⁹⁾; samorząd zgodzi się, jeśli inaczej nie będzie mógł uzyskać niezbędnej pomocy finansowej ze skarbu państwa, a skuteczność tego dobrowolnego — niejako umówionego — poddania kontroli zależeć będzie od jej uznania.

Należy jednak podkreślić, że tego rodzaju umowne powołanie kontroli nie odpowiadałoby ustawie. Rządowi wolno znievolić samorząd — twardemi warunkami udzielenia pomocy do poddania się kontroli państwowej, ale nie wolno korzystać z pomocy kontroli na innej drodze, jak tylko określonej w art. 3. Gdyby kontrola — na podstawie odpowiedniej umowy Ministerstwa Skarbu ze samorządem o dotację, subwencję, pożyczkę — przystąpiła do rewizji gospodarki tego samorządu bez uznania rządu, wystąpiłaby jako organ Rządu a więc wbrew art. 9. Konstytucji i art. 1. ustawy o kontroli.

Dla tego — należy uznać za nieskuteczne akty administracyjne celem dobrowolnego poddania samorządu ograniczeniom co do kontroli; tem samem samorząd — złożywszy żądane oświadczenie — nie

²⁹⁾ „Verwaltungsakt auf Unterwerfung“ — p. Dr. Juliusz Hatschek Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts 1922 str. 9.

traci prawa żądania od kontroli wylegitymowania się z warunków ustawowych co do powołania kontroli do rewizji gospodarki ciał samorządnych (uznanie Rządu).

5. Pod jakim warunkiem?

Pod tym, że istnieją instrukcje ustalone dla wykonywania kontroli przez Prezesa Najwyższej Izby kontroli w porozumieniu z ciałami samorządnymi, podlegającymi kontroli zgodnie z zasadami, uchwalonemi przez kolegium Najwyższej Izby Kontroli (art. 1 o).

Jeśli zatem zasady takie nie zostały uchwalone przez kolegium, jeśli nie zostały ogłoszone samorządom, jeśli Prezes Najwyższej Izby nie uzyskał porozumienia³⁰⁾ z interesowanym samorządem, to kontrola wykonana być nie może wbrew woli samorządu³¹⁾.

6. Kto może rewidować samorządy?

W zasadzie tylko najwyższa izba kontroli państwa (art. 19), a więc nie izba okręgowa. Wprawdzie art. 27. w ust. 3. ustawy stanowiąc: „Izba Okręgowa kontroluje instytucję wymienioną w art. 3” daje upoważnienie to także izbom okręgowym, jednak przepis ten w związku z art. 19 należałoby w ten sposób tłumaczyć, iż okręgowa izba kontroli może przeprowadzić rewizję z upoważnienia Najwyższej izby tj. jako jej organ do konkretnej czynności, a przystępując do czynności kontroli wobec samorządów winna się wykazać posiadaniem takiego upoważnienia.

7. Jak daleko sięga kontrola?

Ustawa o kontroli państwowej zna dwojaką kontrolę: faktyczną (art. 6) oraz następną (art. 7); pierwsza polega na badaniu czynności gospodarczych — w czasie ich biegu; druga — gdy czynności gospodarcze (finansowe) są już ukończone i ustalone rachunkowo.

Z tych dwu rodzaj kontroli — w stosunku do samorządów — może być zastosowaną jedynie kontrola następna, p. a contrario z art. 6 ust. 1: „Kontrola państwowa wykonywa kontrolę faktyczną według swego uznania we wszelkich dziedzinach administracji i gospodarki państwa.” — O instytucjach wymienionych w art. 3-cim przepis nie wspomniał ani słowem.

Z tego wynika, że kontrola państwowa nie może ani żądać — wbrew woli samorządu — przedstawienia sobie, ani badać bieżących czynności finansowych samorządu; nie może „sprawdzać na miejscu z punktu widzenia celowości pod względem gospodarczym” uskutecznianych robót i dostaw, nie może

³⁰⁾ Uzyskanie porozumienia tj. zgody tyłu ciał samorządnych (nawet małych gmin wiejskich?) jest jednak trudne do pomyślenia.

³¹⁾ Praktycznie może polegać poddawanie dobrowolnie samorządów kontroli — na zrzeczeniu się prawa porozumienia(?)

rewidować składów, których zapasy nie są rachunkowo ustalone, czyli innemi słowy nie może przystąpić do rewizji przedtem, zanim organy samorządów same nie uskutecznią własnej kontroli faktycznej i nie ustalą wyników w zamknięciu rachunkowym. Wynika to poza tem również z zestawienia art. 6 ust. 1 z art. 7 ust. 1: Kontrola państwowa przy wykonywaniu kontroli następnej winna przestrzegać przepisów i instrukcji, wydanych w tym względzie; przy kontroli faktycznej postępuje według swego uznania!

Z tego widać, że instrukcje, których wydanie wymaga (p. w.) porozumienia z samorządami, nie mogą się odnosić do kontroli faktycznej; w takim razie kontrola faktyczna wykonywaną byłaby bez jakichkolwiek instrukcji, a więc bez dania możliwości samorządom ukształtowania postępowania i wyrażenia swej woli co do zakresu i sposobu kontrolowania czynności swych organów.

8. Jakie żądania stawiać może kontrola samorządom i odwrotnie — oznaczono już wyżej.³²⁾ — Dla tego można przystąpić do ostatecznych wniosków.

Samorząd, którego rewizję chce przeprowadzić kontrola państwowa, winien zapytać się, czy zachodzą najpierw ogólne ustawowe warunki do wykonania tej czynności. Jeśli nie zachodzą, winien zwrócić się do kontroli o ich usunięcie.

Czyniąc te zastrzeżenia — nie ma jednak potrzeby odmawiać kontroli żądanych wyjaśnień, przeciwnie — w interesie uzdrowienia gospodarki samorządowej i podniesienia godności samorządu należy z reguły wyjaśnień tych udzielić, nadmienając, że czyni się to z własnej dobrej woli, ale nie z mocy prawa kontroli. Odmowa mogłaby bowiem dać powód opinii publicznej do wniosków ujemnych z powodu chęci zatajania wyników gospodarki.

Dla zaznaczenia, że kontrola wchodzi w prawa nadzorcze, ujawnienie gospodarki następować winno za pośrednictwem władz nadzorczej.

Na każdy zaś sposób, o ileby odmowa miała nastąpić, należałoby ją ustalić w uchwale organów uchwałodawczych.

Juljan Hubert.

³²⁾ Powyżej str. 405 in. oraz 408 in.