

X. X.

Kontrola faktyczna w ustawie o Kontroli Państwowej*

1. Podstawy prawne.

Artykuł 9 Konstytucji postanawia, że 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 kolegum, usuwalnych tylko uchwałą Sejmu, większością $\frac{2}{3}$ głosujących. Organizacja 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”. Na skutek

* Na początku 1926 roku ukazała się praca ś. p. Jana Żarnowskiego, Prezesa Najw. Izby Kontroli, p. tyt.: Organizacja kontroli państwowej we Francji, Belgii, Włoszech, Czechosłowacji, Austrii, Niemczech, Rosji (przedwojennej) i w Polsce.

Praca ta została wydana nakładem Najwyższej Izby Kontroli. Jest ona rezultatem sześciotygodniowych studjów, jakie ś. p. J. Żarnowski przeprowadził w stolicach wyżej wymienionych krajów, z wyjątkiem Niemiec i Rosji.

Zmarły Prezes N. I. K. we wstępie stwierdza, że istnieją sprzeczne poglądy na działalność N. I. K. i ustawę o kontroli państwowej, oraz uważa, że stosowanie tej ustawy w ciągu czterech lat (luty 1926) wykazało, że ustawa „wymaga jednakże zmian”. Niestety, praca powyższa nie wywołała dyskusji. Materiał porównawczy nie nasunął dotąd uwag, ani ze stanowiska prawa obowiązującego, ani co do kierunku „zmian”.

Artykuł niniejszy ma na celu wzięcie udziału w dyskusji, rozpoczętej przez ś. p. J. Żarnowskiego.

Autor.

powyższego postanowienia Konstytucji — Sejm uchwalił dn. 3. VI. 1921 r. (Dz. U. Nr. 51, poz. 314 ex 1921) ustawę o kontroli państwowej, która art. 36 uchyliła moc obowiązującą Dekretu Naczelnika Państwa z dn. 1. lutego 1919 r. (D. P. Nr. 14-183).

2. Organizacja.

Art. 14 mówi, że w skład Kontroli Państwowej wchodzi: 1. Prezes Najwyższej Izby Kontroli oraz dwaj wiceprezesi, 2. Najwyższa Izba Kontroli i 3. Izby Okręgowe Kontroli. W art. 19 in fine powiedziano, że w skład Najwyższej Izby Kontroli wchodzi: 1) Kolegium N. I. K., 2) Departamenty i 3) Wydział Personalny. Według art. 20 Kolegium N. I. K. stanowią: Prezes N. I. K., obaj Wiceprezesi, Dyrektorowie Departamentów i ich zastępcy. Według art. 27 Izby Okręgowe Kontroli mają ustalony zakres działania na podstawie decyzji Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów. Art. 24 przewiduje Kolegium Departamentu. Art. 30 ust. 2 przewiduje Kolegia Izb Okręgowych, przyczem mówi o przywilejach sędziowskich członków Kolegiów Departamentu i Izb Okręgowych, które art. 34 są zawieszane na lat trzy od chwili objęcia urzędowania. Art. 9 Konstytucji mówi jedynie o Najwyższej Izbie Kontroli. Zastrzeżenie konstytucyjne o nieusuwalności i stanowisku sędziowskiem przysługuje jedynie członkom Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Przywilej sędziowski, rozciągnięty na członków Kolegiów Departamentalnych i Kolegiów Izb Okręgowych czerpie swoją moc jedynie z ustawy czerwcowej. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli jest najwyższą w obrębie Kontroli Państwa kolegialną instytucją. Najwyższa Izba Kontroli dzieli się na 4 departamenty. Orzeczenia w sprawie rewizji faktycznej i następnej, oraz w przedmiocie poszczególnych zamknięć zapadają w Kolegium Departamentu. Orzeczenia tego Kolegium ulegają natychmiastowemu wykonaniu i przez to Kolegium zmienione być nie mogą. Wstrzymanie może być dokonane na skutek odwołania przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Stanowisko Izby Okręgowej jest równorzędne Departamentowi.

3. Zadania Najwyższej Izby Kontroli.

W myśl Konstytucji Najwyższa Izba Kontroli jest powołana do „kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym, badania zamknięć rachunków państwa i przedstawiania wniosku o udzieleniu lub odmówieniu Rzą-

dowi absolutorium". Art. 7 Konstytucji przewiduje obowiązek Rządu corocznego przedstawiania zamknięcia rachunków państwowych do parlamentarnego zatwierdzenia, a art. 8 oddzielną ustawę o wykonaniu parlamentarnej kontroli nad długami Państwa. (D. U. 89, poz. 805 ex 1922).

Ustawa z 3. czerwca przepisuje, że Kontrola Państwa jest powołana do rewizji wydatków i dochodów Państwa, oraz jego stanu majątkowego (art. 2), oraz w art. 4 zbadanie czynności gospodarczych i finansowych władz ze stanowiska legalności czy były „wykonane z należytą oszczędnością i celowo pod względem gospodarczym”.

W ten sposób zadania Najwyższej Izby Kontroli są następujące:

a) rewizja dochodów i wydatków Państwa, oraz jego stanu majątkowego, przyczem nie wiadomo co oznacza „stan majątkowy” pod względem prawnym i ekonomicznym. Rewizję dochodów i wydatków można traktować jako łączną czynność z badaniem zamknięć rachunkowych, które w myśl art. 7 Konstytucji Rząd winien corocznie przedstawiać do parlamentarnego zatwierdzenia, w ten sposób — zadanie Kontroli byłoby funkcją pomocniczą dla parlamentu, stosownie do art. 7 ustawy z dn. 3. czerwca, łącznie z czynnością samodzielną o przedstawieniu uwag o wykonaniu budżetu i wniosków w sprawie absolutorium,

b) zbadanie ze stanowiska legalności, oszczędności i celowości pod względem gospodarczym, czynności gospodarczych i finansowych władz i urzędów państwowych, oraz instytucyj, o których wspomina art. 3 ustawy (art. 4).

4. Czynności Najwyższej Izby Kontroli.

Ustawa czerwcowa przewiduje następujące czynności Najwyższej Izby Kontroli:

a) **Kontrola faktyczna.**

Według art. 6 zakres jej zależy od uznania Kontroli, obejmuje ona:

- 1) rewizje składów, magazynów i inwentarzy, kas rachunkowości i wogóle majątku państwowego,
- 2) badanie umów i wszelkich zobowiązań,
- 3) sprawdzanie na miejscu wszelkich robót i dostaw z punktu widzenia celowości pod względem gospodarczym.

b) Kontrola następna.

Według art. 7:

- 1) Sprawdzanie rachunków pod względem formalnym, cyfrowym i co do istoty dokonanych czynności po dokonaniu wydatków i pobraniu dochodów, stosownie do obowiązujących władze i organy kontroli przepisów i instrukcji (art. 9, 10, 11 i 12 i p. 4. art. 21).
- 2) Przedstawianie Prezydentowi i Izbowi wniosków o udzielenie Rządowi absolutorium, oraz
- 3) uwagi o wykonaniu budżetu za okres ubiegły w sześć miesięcy od dnia otrzymania od Min. Skarbu ogólnego zamknięcia rachunków (art. 21 p. 2).

c) Sprawozdanie z czynności Najwyższej Izby Kontroli.

Według art. 8:

- 1) Sprawozdania i wnioski z poszczególnych wyników Kontroli w wypadkach szczególnej wagi i niecierpiących zwłoki, składane Prezydentowi i Izbowi.
- 2) Sprawozdania z czynności Kontroli w sześć miesięcy po upływie okresu budżetowego.

d) Czynności zapobiegawcze.

- 1) Wydawanie przepisów o sposobie wykonywania kontroli w porozumieniu z odpowiednimi ministrami i władzami (art. 10).
- 2) Porozumiewanie się z ministerstwami i władzami w sprawie wydawanych przepisów kasowych i rachunkowych przez te ministerstwa i władze (art. 12).
- 3) Zawiadamianie władz, ewentl. żądanie zawieszenia w czynnościach funkcjonariuszów i pociągnięcie do odpowiedzialności osobistej i materialnej oraz żądanie pokrycia zabezpieczenia i czuwania nad wykonaniem tego żądania (art. 13) w wypadkach stwierdzenia nieprawidłowości, rachunkowości lub kasowości, braku w gotówce lub materiałach, roztrwonienia majątku złej lub rujnującej gospodarki i t. d.

5. Kompetencja.

Zakres kompetencji Najwyższej Izby Kontroli art. 9 Konstytucji obejmuje w następujących słowach: „do kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym, badania zamknięć rachunków Państwa, przedstawiania corocznie Sejmowi wniosków o udzielenie lub odmówienie Rządowi absolutorium — jest powołana Najwyższa Izba Kontroli”. Koniec

ustępu pierwszego tego art. mówi, że osobna ustawa określi tylko „organizację” i „sposób działania”. Ustawa z 3. 6. poszła dalej, niż to przewidywała Konstytucja. Art. 2 ustawy uprawnia do „rewizji dochodów i wydatków Państwa oraz jego stanu majątkowego”. Art. 4 poddaje czynności gospodarcze i finansowe władz i urzędów państwowych badaniu, czy „były legalne, wykonane z należytą oszczędnością i celowo pod względem gospodarczym”. Na koniec art. 5 obok kontroli następnej, wprowadza kontrolę faktyczną. Jest to wyraźne przekroczenie granic zakreślonych przez postanowienia konstytucyjne.

Celowość pod względem gospodarczym jest to coś innego niż „kontrola pod względem finansowym”. Zarówno celowość, jak i kryterjum gospodarcze są to pojęcia wybiegające poza pojęcie kontroli finansowej. Działalność może być bowiem legalna i oszczędna a nie celowa, i odwrotnie może być celowa pod względem gospodarczym, a nie mająca dostatecznych podstaw legalnych. Może być również spór co do pojęcia celowości i co do znaczenia względu gospodarczego. Jest to dzielnica całkowicie subiektywna w znaczeniu politycznym. Ustawa nie daje żadnego kryterjum, jak należy rozumieć granice tego zadania i jakie są granice uprawnień Kontroli w odniesieniu do tego zadania. W powyższym znaczeniu art. 4 ustawy jest w kolizji z art. 56 Konstytucji, który jedynie ministrów, członków Rady Ministrów obciąża odpowiedzialnością za „działalność w urzędzie”, „za działanie podległych im organów, jak i za kierunek swej polityki”.

6. Kontrola faktyczna.

Art. 6 ustawy o kontroli faktycznej jest owocem powyższej kolizji. W okresie pomiędzy Dekretem a Ustawą w sprawie Najwyższej Izby Kontroli opinia publiczna nie zdawała sobie wyraźnie sprawy z tego, czego żąda od Kontroli. Z uwagi na chaos stosunków gospodarczych i finansowych, który dominował nad życiem kraju, nastąpiło pomieszenie różnych zagadnień i różnych postulatów. Trzeba odróżnić braki w organizacji Państwa, które były naturalną konsekwencją przewrotu wojennego, jak brak założonych inwentarzy, ewidencji wszelkiego rodzaju majątku, planów, map, pomiarów, braku instrukcyj kasowych, rachunkowych i t. p. oraz usterek, wynikających z przewrotu gospodarczego, które wymagały zarządzeń, wynikających z nowych postanowień prawodawczych — przerachowanie wierzytelności i t. p. od przestępstw

dokonanych w drodze obejścia prawa lub działań przeciw prawu w celu zubożenia się. Społeczeństwo poza tem nie odróżniało braków organizacyjnych, za które odpowiedzialność spadała na władzę wykonawczą, w okresie pierwszych lat organizacji Państwa, nie mającą dosyć czasu do opanowania trudności organizacyjnych, od braków w prawodawstwie. Jedne i drugie przyczyny stanowiły bezskuteczną dyskusję w płaszczyźnie czynów natury moralnej. Odbicie tego widoczne jest w ustawie sejmowej, gdzie na pierwszy plan występuje kontrola faktyczna. Art. 6 postanawia, że „Kontrola Państwowa wykonywa kontrolę faktyczną według swego uznania we wszystkich dziedzinach administracji i gospodarki Państwa. Kontrola ta obejmuje: badanie umów i wszelkich zobowiązań, rewizję kas, rachunkowości, rewizję składów, magazynów, inwentarzy i wogóle majątku państwowego oraz sprawdzanie na miejscu wszelkich robót i dostaw z punktu widzenia celowości i pod względem gospodarczym”.

Trudno sobie wyobrazić większych kompetencji rewizyjnych w wypadku organizowania ekspedycji karnych i dołącznych. Mamy tu do czynienia z wyraźnym zawieszeniem art. 2 Konstytucji o podziale władz.

To, czego jeszcze nie zrobił prawodawca (uchwały „według uznania”), to, co powinna czynić władza wykonawcza (zakres celowości), to, gdzie powinna w niektórych wypadkach wkroczać władza sądowa (badanie umów i zobowiązań) — ustawa z 3 czerwca wkłada na Kontrolę, która staje się jakby czwartym źródłem władzy w Państwie.

W państwach, gdzie władza prawodawcza nie znalazła dostatecznego rozwoju w ustroju państwowym, gdzie — władza sądowa jest uzależniona od naczelnika władzy wykonawczej — takie pomieszanie może być zrozumiałe. W Państwie, opartem na ustroju parlamentarnym i konstytucyjnym rozgraniczeniu władz, tak pojęta kontrola faktyczna jest przekroczeniem granic władzy prawodawczej, ponadto z jednej strony — sądowej, z drugiej strony — ograniczeniem odpowiedzialności władzy wykonawczej — w konsekwencji ostatecznej. Według artykułu 6 kontrolę faktyczną wykonywa się przez: a) rewizję, b) badania i c) sprawdzenie. Rewizja składów, kas itp. jest częścią kontroli i nie stanowi przedmiotu sporu, który nas interesuje. Natomiast badanie umów i zobowiązań niewykonanych, oraz sprawdzanie robót z punktu widzenia celowości i pod względem gospodarczym nasuwa poważne zastrzeżenia, nietylko prawne, lecz i co do kompetencji.

Badanie umów i zobowiązań narusza kompetencje organów władzy wykonawczej, ponieważ za umowy jest odpowiedzialna władza wykonawcza i obrona interesów skarbu specjalnie należy do zakresu Prokuraturii Generalnej, która posiada odpowiednio przygotowany personel. Ponadto badanie umów wymaga wielkiego zrozumienia sytuacji gospodarczej. Z uwagi na polityczną odpowiedzialność organów administracji, oraz na specjalizację — organy te mają kwalifikację zastosowania się do wymagań koniunktury. Następnie Konstytucja inaczej ustala odpowiedzialność organów władzy wykonawczej, gdzie zwykła i nieraz przypadkowa większość w Sejmie (a nawet w Komisji), jest powodem ustąpienia ministra (art. 58) i odpowiedzialności parlamentarnej od odpowiedzialności poszczególnych członków Kolegium Najwyższej Izby Kontroli „usuwalnych tylko uchwałą Sejmu większością $\frac{3}{5}$ głosujących” (art. 9).

Badanie umów wymaga zdolności do wydawania orzeczeń w charakterze interpretacji danych postanowień w umowach. Kontrola musi obracać się w atmosferze legalności, w dziedzinie ścisłych postanowień prawa. Kontrola nie może interpretować umów ani w dziedzinie tendencji politycznych, bo to należy do prawodawcy, ani w dziedzinie swobodnego uznania władzy, bo za to uznanie według Konstytucji ponosi odpowiedzialność władza wykonawcza, ani w orzecznictwie, bo to należy do sądownictwa. Tak samo Kontrola nie ma własnego pola działania w stosunkach międzynarodowych, gdzie stroną jest Państwo Polskie, reprezentowane przez organ należycie upoważniony.

Jak widać z powyższego, art. 6 nie stwarza właściwego, niezależnego i zgodnego z prawem, przedmiotu badania w umowach.

Działania organizacji administracyjnej poddane są oddziaływaniu zupełnie innych warunków prawnych i faktycznych w kraju i zagranicą. Zawarcie umowy, jej przeprowadzenie, likwidacja, zaniechanie, wznowienie, stawianie nacisku na ten, albo inny punkt w umowie, jest rezultatem politycznej koniunktury w Kraju, lub w państwie kontrahenta, oraz w stosunkach międzynarodowych. Punkt widzenia Kontroli musi być oparty na formalnym brzmieniu litery umowy, albo będzie wkraczał w kompetencje władz, przewidzianych przez Konstytucję. •

Może być wysunięty wzgląd, że jeszcze jeden organ kontrolujący przyczyni się do uporządkowania stosunków pod względem legalności w działaniu administracji. W rzeczywistości dzieje się inaczej, ponieważ wielka ilość organów o róż-

nej kompetencji, działających w tym samym czasie — powoduje tylko zupełną neutralizację winy i zaciera ją wszelkie poczucie odpowiedzialności danego organu. W daleko większym stopniu przyczyni się do uporządkowania stosunków i wprowadzenia legalności w działaniu administracji konsekwentne, odważne i szybkie pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej i karnej — winnych w myśl ogólnych ustaw, oraz art. 13 ustawy czerwcowej.

7. **Kompetencja kontroli faktycznej.**

Przedmiot kontroli faktycznej obejmuje: a) rewizje składow, magazynów, inwentarzy, kas, rachunkowości i wogóle majątku państwowego, b) badanie umów i wszelkich zobowiązań i c) sprawdzanie na miejscu wszelkich robót i dostaw z punktu widzenia celowości i pod względem gospodarczym. Trudno zaprzeczać konieczności kontroli wymienionej w pierwszym punkcie. Można zastawiać się, czy oddana jest ona właściwemu organowi pod względem fachowej kompetencji, **ale** nie można zaprzeczać samej zasadzie.

Natomiast badania umów i zobowiązań nasuwa przypuszczenie, że właściwie jest to kontrola w zastępstwie lub nad organami Prokuratorji, wykonywana przez organy, które nawet nie obowiązują ustawowe wymaganie prawniczego wykształcenia. Jeszcze więcej wątpliwości nasuwa pod względem fachowym kompetencji ostatni ustęp z art. 6, dotyczący sprawdzania wszelkich robót i dostaw z punktu widzenia celowości i pod względem gospodarczym. Zgodnie z wymaganiami tego punktu można przeciwstawić się każdej umowie o budowaniu stacji radiotechnicznej np. co do wyboru systemu aparatów i motorów, o budowaniu szkół ze stanowiska systemu 4 czy 7 klasowego, o organizowaniu fabryk prochu, kontroler będzie uważał, że bardziej celowym jest naprzód zorganizować fabrykę dynamitu, ze stanowiska celowości i pod względem gospodarczym można kwestionować wybór stacji, miejsca na most kolejowy, można żądać, ażeby administracja zrobiła ulgi celne w umowie traktatowej, a zawiesiła w innej, można kwestionować „pod względem gospodarczym” każdy akt retorsji dokonany w stosunkach międzynarodowych, każde posunięcie w polityce taryfowej, każdą ulgę w polityce podatkowej, każdy paragraf w umowach międzynarodowych. Niema takiego zjawiska w życiu i w działaniu administracji państwowej, któreby, ujęte w formę umowy bądź zobowiązania, dokonywane w formie robót lub dostaw — nie można było zakwestionować

„z punktu widzenia celowości i pod względem gospodarczym”. Artykuł ten może w konsekwencji sprowadzić dwa wyjścia: albo administracja nie będzie się z nimi liczyć coraz bardziej, jako przeciwnym normalnemu ludzkiemu postępowaniu i konstytucji, albo rezygnując z odpowiedzialności, żądając od Kontroli przysłania delegatów jej do udziału w sporządzaniu umów i t. p. Art. 4 ustęp drugi, mówi wprawdzie, że kontrola nie zwalnia od odpowiedzialności ministrów, władz i urzędów, stosowanie jednak art. 4 w praktyce będzie bardzo stepione, jeżeli władza administracyjna powoła się na współdziałanie z organami Kontroli przy wykonywaniu swoich uprawnień. Niewątpliwie organy administracyjne mniej przedsiębiorcze chętnie zgodzą się na tego rodzaju spółkę, która ochroni je od uwag w sprawozdaniu Kontroli.

8. Kontrola następną.

Kontrola następną jest właściwym zakresem działania kontroli, zgodnie z art. 7 i jej stosowanie nie nasuwa uwag. Natomiast uwagi o wykonaniu budżetu za okres ubiegły nie są dostatecznie oddzielone od uwag, jakie nasuwają się poszczególnym organom kontroli przy stosowaniu art. 6; co między innymi wpływa na przedstawienie wniosku o udzieleniu lub nieudzieleniu absolutorjum rządowi. Zagadnienie to staje się całkowicie iluzoryczne skutkiem poplątania kompetencji czynienia uwag z kontroli faktycznej z uwagami o wykonaniu budżetu na rok ubiegły. Genetycznie poplątanie to pochodzi z zetknięcia się organów kontroli w czasie dokonywania kontroli faktycznej z danymi zagadnieniami, których okres wykonywania nie zawsze jest identyczny z okresem budżetowym, przy czym kontrola staje przed dylematem, czy ma wyrzec się tych opinii i tych uwag przy omawianiu wykonywania art. 7 nieskomplikowanego na drodze trudnej i pełnej zasadzek z art. 6. Z uwagi, że zawsze opinii publicznej nasuwać się będą wątpliwości, co do tego lub innego szczegółu prac administracji w zakresie spraw gospodarczych (brak zdecydowanej większości przy uchwalaniu ustaw, łatwość zmian gabinetowych), że brak odpowiednich sił fachowych musi się odbić na samodzielności sądów—organów kontroli, czy dane przedsięwzięcie jest uzasadnione pod względem celowości i gospodarczym — należy wyprowadzić jedyny wniosek, że wykonaniu art. 7 zawsze stać będzie na przeszkodzie wykonanie art. 6.

9. Działalność sprawozdawcza.

Działalność sprawozdawcza obejmuje dwa zadania: a) w wypadkach szczególnej wagi i b) sprawozdanie z czynności kontroli w 6 miesięcy po upływie okresu budżetowego, przyczem dane z kontroli faktycznej (art. 6) mogą wchodzić do obu rodzajów sprawozdania, a uwagi o wykonaniu budżetu do sprawozdania z czynności kontroli.

Jeżeli zachodzi wypadek szczególnej wagi, jest rzeczą zrozumiałą, że poza zwykłym okresem sprawozdawczym Kontrola może i powinna składać sprawozdanie Prezydentowi i Izbowi, bez wszelkich ograniczeń proceduralnych. Wtedy inicjatywa pokrywa się z odpowiedzialnością za skutki alarmowania opinii władz państwa w razie, gdyby alarm był nieuzasadniony.

Inaczej się przedstawia sprawa sposobu redagowania sprawozdania, opiniowania poszczególnych spraw i publikowania ich w formie druków.

Do sprawozdania z czynności kontroli wchodzi:

- a) z kontroli faktycznej (art. 6) dane z dokonanych rewizyj składów, kas i t. p., uwagi wskutek badania umów i zobowiązań, oraz sprawozdania z rezultatów sprawozdań na miejscu wszelkich robót i dostaw z punktu widzenia celowości i pod względem gospodarczym (do tej kategorii należy dziedzina prawa międzynarodowego),
- b) z kontroli następnej uwagi o wykonaniu budżetu za okres ubiegły w 6 miesięcy od dnia otrzymania od Min. Skarbu ogólnego zamknięcia rachunków (jest tu oczywiście kolizja terminów, skoro sprawozdanie ma być dokonane w 6 miesięcy po upływie okresu budżetowego).
- c) wniosek w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium.

Zgodnie z art. 21 p. 3 Ustawy z dn. 3. czerwca 1921 r. o kontroli państwowej (D. U. 51, poz. 314 ex 1921) kolegium Najwyższej Izby Kontroli jest powołane do stanowienia w przedmiocie ustalania układu i treści sprawozdania kontroli państwowej za ubiegły okres budżetowy oraz uwag o wykonaniu budżetu. W skład kolegium wchodzi: Prezes Najwyższej Izby Kontroli, obaj wiceprezesi oraz dyrektorzy departamentów i ich zastępcy. Kolegium ma prawo zapraszać w charakterze rzeczoznawców osoby prywatne oraz urzędników i funkcjonariuszów państwowych i instytucyj, działających pod gwarancją lub przy udziale skarbu (art. 3).

Najważniejsza ze stanowiska interesu publicznego czynność kontroli — przedstawienie sprawozdania odbywa się poza wszelkimi gwarancjami, że sprawozdanie to odpowiada obiektywnym wymaganiom ustawy i interesowi politycznemu.

Kolegium w myśl art. 21 decyduje w sprawach treści i układu sprawozdania (p. 3) i jest instancją odwoławczą w sprawach wynikłych wskutek odwołania się od orzeczenia Kolegiów Departamentów i Izb Okręgowych. Ale to, co wchodzi w układ i treść sprawozdania jest tajemnicą dla zainteresowanego Urzędu lub działu administracji i jest on pozbawiony możliwości odwołania się (od Kolegium Najwyższej Izby Kontroli do tego samego Kolegium). Zdarzało się nawet, że prowincjonalny organ ustalał treść protokołu z dokonanej rewizji z prowincjonalnym organem administracji. Jakie wnioski wyciągnie Departament z protokołu kontroli i w jaki sposób ustali treść sprawozdania, o tern zainteresowany organ nie jest powiadomiony; nie ma możliwości otrzymania go w formie decyzji, nie korzysta skutkiem tego z art. 25, który daje prawo odwołania się w ciągu dni 14 od dnia doręczenia orzeczenia Kolegium Departamentu do Kolegium Najwyższej Izby, przyczem Dyrektor Departamentu przedstawia to odwołanie ze swym wnioskiem. Dodać należy, że zgodnie z art. 24 orzeczenia mają miejsce w sprawach „rewizji faktycznej i następnej oraz w przedmiocie poszczególnych zamknięć”, oraz sprawy według uznania Dyrektora Departamentu. Sprawozdanie nie jest przedmiotem orzekania i nie ma możliwości proceduralnej dla zainteresowanego urzędu wyjaśnienia lub odwołania się w drodze instytucji. Dopiero po wydrukowaniu sprawozdania dowiaduje się on, co w Kolegium departamentalnym zrobiono z danego protokołu kontroli. Zachodzi również inny wypadek, kiedy dany urząd odpowiada na wątpliwości i oto dowiaduje się, że w sprawozdaniu Kontrola w całości referuje swoje zarzuty, a o odpowiedzi, która całkowicie obala te zarzuty, znajduje się wzmianka, że „odpowiedź jest w badaniu”. Na drugi rok — odpowiedź bez ponowienia zarzutu wygląda jak twierdzenie bezprzedmiotowe i zawieszony w powietrzu, obok nowych zarzutów w innych sprawach i adnotacji, że „odpowiedź jest w badaniu”. Jest to konsekwencja braku wszelkiej procedury w publikowaniu zarzutów i pomieszaniam w sprawozdaniu zadań, wynikających z kontroli następnej z subiektywnymi opiniami, wynikającymi z uprawnień w myśl cytowanych ustępów art. 6, do którego nie ma częściowo zastosowania w art. 24 i 25 o odwołaniu od orzeczeń, jeżeli zamiast orzeczeń Kolegium Departamentu — znajdują się uwagi o umowach.

Konstytucja zna instancje odwoławcze w procedurze prawodawczej, organizacja sądownictwa zbudowana jest na prawie stron do środków odwoławczych. Ustawa o Kontroli przesądza o możliwości obrony dotkniętego opinią Kontroli Urzędu, zawartego w sprawozdaniu. Droga odwołania się do izb prawodawczych jest bezprzedmiotowa wobec braku sformułowania zarzutów ze strony kontroli, która zawsze ma możliwość twierdzenia, że „odpowiedź jest w badaniu”, że na podstawie otrzymanych danych wyciągnęła takie wnioski, a nie inne, i t. p. Wszystko to jest możliwe wobec braku procedury, któraby ustalała przedmiot sporu — dawała środki odwoławcze, ograniczała dowolność interpretacyjną według samowolnego uznania i t. p. Jak szeroko traktuje swoje kompetencje (art. 11) Kontrola, świadczy np. fakt zażądania od Urzędu przyspieszenia opracowania i wniesienia do Izby ustawy, przyczem nie zainteresowano się, dlaczego dany Urząd zwleka z opracowaniem i wniesieniem danej ustawy. Jest to już nietylko wkroczenie w kompetencje administracji, wynikające z jej prawa do swobodnego uznania, nietylko zastąpienie Izb prawodawczych w prawie interpelowania politycznego danego Urzędu, ale wykonywanie w zamaskowany sposób prawa inicjatywy prawodawczej na cudzy rachunek (danego Ministerstwa).

Z uwagi jednak na sposób funkcjonowania Kontroli, nie ma ona warunków do wykonywania tak daleko idących zadań. Kontrola stoi poza zagadnieniami życia gospodarczego, politycznego, zbiorowego, powstaje z nominacji, wszelkie zmiany w jej składzie personalnym są w wysokim stopniu utrudnione, zgodnie z art. 31. Członkowie kolegium nie mogą być członkami Izb prawodawczych, członkowie kontroli nie mogą uczestniczyć w zarządach i radach towarzystw na zysk obliczonych, udział w zajęciach „naukowych, literackich i innych” może być dopuszczalny tylko za zgodą Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Dyrektora Departamentu i Prezesa Izby Okręgowej. Art. 30 przewiduje warunki, w jakich może być mowa o odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej członków Najwyższej Izby Kontroli.

Powyżej cytowane artykuły wskazują, że z jednej strony ustawa o kontroli wyodrębnia i stawia w szczególnie uprzywilejowanej, sędziowskiej sytuacji urzędników Kontroli, z drugiej strony powierza im takie zadania, których nie powierza np. sędziom jako nazbyt żywe i z życiem związane. Czy członek Izby Kontroli, stojący zdaleka poza sferą stosowania ustaw (t. j. zetknięcia administracji ze sprzecznymi nieraz interesami sfer ludności w kraju, a czasem i różnych interesów

zagranicznych), bo ich sam nie wykonywa, i poza sferą interesów poszczególnych, bo na to nie pozwala ustawa (wymagania podmiotowe) ma warunki oceny faktycznej, która ze względu na niezakończony proces wykonania, musi być oceną przedwstępną danego rozstrzygnięcia administracji w dziedzinie gospodarczej, kiedy skutki, jak uczy doświadczenie i nauka, ujawniają się po kilku, czasami kilkunastu miesiącach?

Tymczasem okres budżetowy wymaga wypowiedzenia się w postaci absolutorium dla rządu.

Procedura przewiduje odwołanie się od orzeczenia Departamentów i Izb Okręgowych do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli (art. 21 p. 1), ale ma to miejsce w wypadkach, kiedy zachodzi wypadek orzeczenia, który oczywiście dotyczy spraw, gdy takie orzeczenie jest możliwe i pożądane, należy domniemywać się przedewszystkiem art. 13, w wypadkach kontroli następnej, oraz tej faktycznej, co do której była mowa wyżej, że jest ona obiektywnie do przeprowadzenia (kasy, rachunki, inwentarze, składy). Ale nas interesuje wypadek oceny pozostałych rodzajów kontroli faktycznej. Dokonywa się ona w ciszy kilku biur, bez udziału zainteresowanego organu, na podstawie dowolnej interpretacji ustaw, protokołów, umów i t. p. Jest to procedura nieznaną w postępowaniu sądowym cywilnym, w prawie międzynarodowym, w procedurze karnej, nawet postępowaniu administracyjnym w daleko wyższym stopniu zabezpiecza obiektywność swych decyzji, zna środki odwoławcze, możliwość dowodu, obrony, odpowiedzi. Wszechmocność parlamentu jest bardziej ograniczona i wdrożona w tory regulaminu obiektywnego, zabezpieczające w wyższym stopniu od pomyłek, niż procedura przewidziana przez ustawę o kontroli. Podobną procedurę znają tylko instytucje konkursów, kiedy sąd konkursowy rozstrzyga bez całego aparatu obrony, bezapelacyjnie o pracach nadesłanych na konkurs i następnie ogłasza swoje wyroki. Procedura stosowania p. 3 art. 21 w przedmiocie cytowanych spraw z art. 6 powoduje skutki szkodliwe dla Państwa. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli nie może przewidzieć ani tego, co w zakresie umów międzynarodowych jest tajemnicą stanu, ani nie ma dostatecznych warunków do obiektywnego wyrokowania w sprawach wewnętrznych, kiedy zachodzi różnica zdań co do interpretacji i celowości. Procedura ta doprowadzi albo do nadużywania opinii Izby Kontroli, zawartych w jej sprawozdaniach dla celów politycznych, albo dla zmniejszenia wartości jej relacji nawet w tych wypadkach, kiedy one będą słuszne.