

MICHAŁ PIETRZAK (Warszawa)

## Kontrola długów państwa w II Rzeczypospolitej

Albert Mathiez, wybitny znawca rewolucji francuskiej, uogólniając wieloletnie wyniki swych badań pisał, że ludzkość będzie zawsze kroczyła po omacku ku przyszłości, jeżeli nie będzie umiała korzystać z doświadczenia przeszłości<sup>1</sup>. Ten uogólniający wniosek nie traci swej wartości, gdy chodzi o społeczeństwa poszczególnych krajów, w tym także społeczeństwo polskie. Żadne bowiem społeczeństwo, które pragnie rozwijać się bez wstrząsów i zahamowań — nawet gdy zmierza do wprowadzenia nowych koncepcji ustrojowych — nie może całkowicie przekreślić dorobku swej przeszłości. Nie może bez głębokiej i bezstronnej oceny odrzucać wszystkich instytucji i rozwiązań ustrojowych wypracowanych przez poprzednie pokolenia. Stanowisko takie musiałoby prowadzić nieuchronnie do ujemnych konsekwencji w funkcjonowaniu mechanizmów państwowych.

Polska Ludowa nawiązała wprawdzie w pierwszym etapie swego istnienia do niektórych rozwiązań ustrojowych II Rzeczypospolitej, zwłaszcza opierających się na konstytucji z 17 marca 1921 r., nie traktowała ich jednak nigdy jako dyrektyw dla kształtowania nowego ustroju<sup>2</sup>. Nawiązanie przez Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, a następnie przez Małą Konstytucję z 1947 r. do podstawowych zasad konstytucji z 17 marca 1921 r. wynikało — jak to potwierdza większość historyków — z dążenia nowej władzy do legitymizacji. Przez odwołanie się do demokratycznych instytucji ustrojowych II Rzeczypospolitej pragnęła ona odeprzeć zarzut uzurpacji i agenturalności oraz pozyskać poparcie lub zapewnić neutralizację opinii publicznej, nieufnie i krytycznie odnoszącej się do jej poczynąń<sup>3</sup>. Atmosfera, jaka panowa-

<sup>1</sup> A. Mathiez, *Autour de Robespierre*, Paris 1929, s. 8.

<sup>2</sup> Por. K. Działocha i J. Trzeciński, *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji Marcowej w Polsce Ludowej 1944 - 1952*, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk, 1977, s. 110 i n.

<sup>3</sup> Por. W. Góra, *Powstanie władzy ludowej w Polsce*, Warszawa 1972, s. 77 i n.; *Polska Ludowa 1944 - 1950*. Praca zbiorowa pod red. F. Ryszki, Wrocław—

ła w okresie uchwalania Konstytucji z 22 lipca 1952 r. przesądziła o odrzuceniu wszelkich wartości ideowo-doktrynalnych i rozwiązań instytucjonalno-organizacyjnych konstytucji z 17 marca 1921 r. Jak stwierdził B. Bierut w nowej konstytucji usunięto wszelkie przeżytki burżuazyjne, występujące w dotychczasowej strukturze władz państwowych<sup>4</sup>. Pierwszy kryzys społeczno-polityczny w 1956 r. ujawnił niedomagania ustroju, szczególnie jaskrawe w zakresie kontroli przestrzegania prawa przez organy państwowe. Postulaty wprowadzenia nowych instytucji stanowiących rękojmię praworządności nie zyskały dostatecznego poparcia w nowym kierownictwie politycznym. Dopiero kolejne kryzysy społeczno-polityczne, a zwłaszcza ostatni, połączony z głębokim kryzysem ekonomicznym uświadomiły coraz liczniejszemu grupom społeczeństwa polskiego konieczność szerszego wykorzystania instytucji ustrojowych II Rzeczypospolitej, aby zapewnić efektywną kontrolę społeczną nad sprawującymi władzę i uchronić społeczeństwo przed ujemnymi skutkami ich nieudolnej i lekkomyślnej polityki. W zestawie tych instytucji, jedną z istotnych gwarancji prawidłowego funkcjonowania gospodarki państwowej, całkowicie niestety zapomnianą w Polsce Ludowej, była parlamentarna kontrola nad długami państwa. Warto więc, także ze względów praktycznych przypomnieć jej kształt i funkcjonowanie w II Rzeczypospolitej.

Kształtowanie ustroju politycznego Polski po odzyskaniu w 1918 r. niepodległości odbywało się w atmosferze niespotykanego wzrostu nastrojów i dążeń demokratycznych. Powszechna akceptacja założeń demokracji politycznej była następstwem istniejącej wówczas sytuacji, charakteryzującej się wzmożoną aktywnością społeczną i polityczną mas pracujących. Nikt wówczas nie ośmielał się występować z propozycjami ograniczenia demokratycznych zasad ustrojowych. Stąd też w pracach legislacyjnych nad konstytucją przeważał pogląd opowiadający się za przyznaniem pochodzącemu z demokratycznych wyborów parlamentowi naczelnego stanowiska w systemie najwyższych organów państwowych. Wzajemne stosunki między Sejmem i Senatem a rządem opierać się miały na zasadach właściwych dla ustroju demokracji parlamentarnej.

Konstytucja z 17 marca 1921 r., określała kompetencje Sejmu i Senatu w sposób dwójaki, ogólny i szczegółowy. Ogólne ujęcie występowało w art. 3, który stwierdzał, że zakres ustawodawstwa państwowego obejmuje stanowienie wszelkich praw publicznych i prywatnych oraz sposobu ich wykonania. Dalsze artykuły konstytucji zastrzegały do wyłącznej kompetencji izb ustawodawczych decyzje w wielu istotnych dla

---

Warszawa—Kraków—Gdańsk 1974, s. 46; M. Turlejska, *Spór o Polskę. Szkice historyczne*, Warszawa 1972, s. 328.

<sup>4</sup> B. Bierut, *O konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Warszawa 1952, s. 28.

funkcjonowania państwa i gospodarki narodowej sprawach. W tym katalogu spraw szczegółowych przekazanych do wyłącznej kompetencji Sejmu i Senatu przeważały sprawy skarbowe. Jak zauważył Wacław Komarnicki, były to nie tylko sprawy stanowiące ustawę w znaczeniu materialnym, ale także akty administracyjne<sup>5</sup>. Należały do nich sprawy ustalania budżetu, zaciągania pożyczek państwowych, zbywanie nieruchomości państwowego, nakładanie podatków i opłat publicznych, ustalanie cel, monopolów i systemu monetarnego, przyjęcia gwarancji finansowej przez państwo, określanie organizacji i trybu wykonywania parlamentarnej kontroli nad długami państwa<sup>6</sup>.

Charakterystyczną cechą konstytucji z 17 marca 1921 r. było poświęcenie sprawom natury finansowej stosunkowo wiele miejsca. O ile — rzecz ujmując porównawczo — sprawą normalną było decydowanie przez Sejm i Senat o budżecie, systemie monetarnym, podatkach i opłatach publicznych, o tyle oryginalnym rozwiązaniem polskim było zastrzeżenie do decyzji izb ustawodawczych spraw zaciągania pożyczek, przyjmowania gwarancji finansowych przez państwo i określanie zasad i form kontroli nad długami państwa. Kierowano się względami historycznymi i politycznymi. Ujemne doświadczenia niektórych państw europejskich w przeszłości, a przede wszystkim współczesna praktyka polska nakazywały w tych sprawach zachować dużą przezorność i rozagę oraz zastrzyć formy kontroli.

Niepodległe państwo polskie znalazło się od początku w trudnej sytuacji ekonomicznej. Składały się na nią — spowodowane działaniami wojennymi — zniszczenia dotyczące przemysłu, transportu i rolnictwa, co w konsekwencji spowodowało pauperyzację ludności i olbrzymie niedobory żywności. Przy niskich dochodach ludności wpływy podatkowe nie były w stanie pokryć zwiększonych wydatków państwowych, związanych z tworzeniem armii, administracji i szkolnictwa, aprowizacją ludności, odbudową kraju, a także prowadzeniem wojny z Rosją i Ukrainą radziecką. W istniejących warunkach jedynym efektywnym sposobem równoważenia budżetu stały się pożyczki zagraniczne. Zaciągali je nie tylko premierzy, ale i poszczególni ministrowie. Chaotyczna polityka w zakresie zaciągania pożyczek wywoływała zaniepokojenie Sejmu Ustawodawczego. W kręgach poselskich zdawano sobie sprawę z niebezpieczeństwa takiej niekontrolowanej działalności rządu dla gospodarki państwowej. Wkrótce też Sejm Ustawodawczy opowiedział się za przyjęciem zasady uzależniającej zaciąganie pożyczek tak zagranicznych, jak i wewnętrznych od upoważnienia ustawodawczego. Stała się ona jedną

<sup>5</sup> W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922, s. 485.

<sup>6</sup> Por. Sprawozdanie stenograficzne z 219 posiedzenia Sejmu z 15 III 1921, t. 48. Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921 r. pod red. W. L. Jaworskiego, Kraków 1924, s. 75, 91.

z podstawowych wytycznych polityki finansowej państwa w całym okresie międzywojennym. Zaciągane przez rząd i ministrów długi zagraniczne nie były ewidencjonowane. Dopiero Władysław Grabski jako minister skarbu rozpoczął w 1920 r. prace, zmierzające do ustalenia liczby wierzycieli i wysokości zaciągniętych przez państwo długów. On też był głównym inicjatorem wprowadzenia księgi głównej długów państwa.

Poza sytuacją praktyczną, jaka wytworzyła się w zakresie zaciągania długów państwowych i sprawowania nad nimi efektywnej kontroli, na postanowienia finansowe konstytucji z 17 marca 1921 r. oddziaływały także jej generalne założenia, zmierzające do zapewnienia Sejmowi i Senatowi kierowniczej roli w systemie władz państwowych. Dysponowanie majątkiem państwowym, zaciąganie długów, przyjmowanie przez państwo gwarancji finansowych, parlamentarna kontrola nad długami państwa były uważane za konkretyzację tej ogólnej zasady. Obawiano się, aby pozostawienie tych spraw w gestii rządu nie prowadziło do lekkomyślnego i nadmiernego obciążenia budżetu państwa wydatkami na spłatę procentów i rat dłużnych i nie utrudniało funkcjonowania i rozwoju gospodarki narodowej. Za niewystarczającą uznano też ogólną kontrolę finansową, wykonywaną przez Sejm za pośrednictwem Najwyższej Izby Kontroli.

Wykonując nakaz konstytucji z 17 marca 1921 r. Sejm Ustawodawczy uchwalił 29 września 1922 r. ustawę o parlamentarnej kontroli nad długami państwa. Cel tej ustawy nie wywoływał wśród posłów rozbieżnych opinii na plenarnym posiedzeniu Sejmu. Aprobowano pogląd, iż ma ona czuwać nad praworządnością w zakresie zaciągania przez państwo wszelkiego rodzaju długów, tak wewnętrznych jak i zagranicznych<sup>7</sup>. Zgodzono się też z koncepcją powołania specjalnej, stosunkowo nielicznej, a przez to bardziej operatywnej komisji, wyłanianej przez obie izby ustawodawcze. Komisję tę, będącą organem Sejmu i Senatu, obarczono zadaniem systematycznego badania stanu zadłużenia państwa i informowania o wynikach swej pracy nie tylko izb ustawodawczych, ale i społeczeństwa.

Ustawa powołała do życia Komisję Kontroli Długów Państwa. W jej skład wchodziło 4 członków i 2 zastępców, wybieranych przez Sejm ze swego grona, i z 2 członków i 1 zastępcy wybieranych przez Senat ze swego grona. Przewodniczącego Komisji wybierali członkowie spoza swego grona, ale spośród posłów lub senatorów. Komisja pełniła swą funkcję przez cały okres kadencji izb ustawodawczych, a nawet dłużej, bo aż do czasu ukonstytuowania się nowej Komisji. Prawomocne uchwały Komisji zapadały przy obecności przewodniczącego i trzech członków. Protokół z posiedzenia Komisji podpisywali wszyscy obecni na posiedzeniu. Członkowie Komisji pełnili swe funkcje honorowo.

---

<sup>7</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 340 posiedzenia Sejmu z 25 IX 1922, t. 15.

Uprawnienia kontrolne Komisji rozciągały się na wszystkie zagraniczne zobowiązania państwa, na długi zaciągnięte przez państwo w drodze wydawania oprocentowanych zapisów dłużnych (obligacje pożyczkowe, bilety skarbowe), na długi gotówkowe, zaciągnięte przez państwo na zasadzie zobowiązań wystawionych poszczególnym wierzycielom, na wszystkie objęte przez państwo gwarancje finansowe, na emisję banknotów dokonywaną przez Polską Krajową Kasę Pożyczkową lub przez instytucję emisyjną, która w jej miejsce wstąpi. Komisja badała przede wszystkim legalność działań państwa w zakresie zaciągania długów i ich spłat, ale w konkretnie wskazanych przypadkach — badała także gospodarność. Podstawowym kryterium dokonywanej kontroli była zgodność z ustawami zaciąganych długów, emisji banknotów, wypłacania oprocentowań i amortyzacji długów, dokonywania konwersji, unifikacji lub zamiany długów. Komisja obowiązana była także badać celowość ekonomiczną zarządzania kaucjami i depozytami oraz zgodność z interesami prawidłowej gospodarki państwowej. konwersji, unifikacji lub zamiany długów. Formalne znaczenie miał nakaz nałożony na Komisję podpisywania przez dwóch członków Komisji wszystkich zapisów dłużnych wydawanych przez państwo. Komisja obowiązana była także kontrolować wpisy długów do księgi głównej długów państwa.

Minister Skarbu i podległe mu urzędy obowiązane były udzielać Komisji wszelkich wyjaśnień w sprawach należących do jej zakresu działania, dostarczać dokumenty i rachunki, a także przydzielać siły pomocnicze umożliwiające wykonywanie kontroli. Na Komisję włożono obowiązek ogłaszania w Monitorze Polskim za każde półrocze najpóźniej do 15 lipca i 15 stycznia wykazu wszystkich długów państwa oraz stanu wszystkich przejętych przez państwo gwarancji finansowych i składać Sejmowi i Senatowi przynajmniej raz na rok sprawozdanie ze swoich czynności wraz z wnioskami. Konstytucja z 23 kwietnia 1935 r. przewidywała tworzenie praw publicznych i prywatnych w drodze aktów ustawodawczych. Przez akty ustawodawcze konstytucja rozumiała zarówno ustawy, uchwalane przez Sejm i Senat, jak i dekrety, wydawane przez Prezydenta. Sprawy natury finansowej zastrzeżone zostały do kompetencji izb ustawodawczych. Należały do nich uchwalanie budżetu, nakładanie podatków, ustanawianie monopolu i systemu monetarnego, zaciąganie pożyczek państwowych, zbywanie i obciążanie nieruchomości majątku państwowego szacowanego na kwotę ponad 100 tys. złotych. Sprawy te były wyłączone od normowania dekretemi Prezydenta, gdy Sejm i Senat były rozwiązane. Jedynie Sejm i Senat mogły upoważnić Prezydenta do normowania tych spraw dekretemi. Nastąpić to mogło tylko na mocy wyraźnej delegacji ustawodawczej. Tak więc bez zgody Sejmu i Senatu rząd nie mógł zaciągać pożyczek ani obciążać majątku państwowego. W ramach uprawnień kontrolnych nad działalnością rządu Sejm i Senat wykonywały kontrolę nad długami państwa.

Nowa ustawa o wykonywaniu kontroli parlamentarnej nad długami państwa z 2 stycznia 1936 r. wprowadziła nieznaczne zmiany w organizacji i trybie działania Komisji Kontroli Długów Państwa<sup>8</sup>. Powiększony został skład Komisji do 8 członków i 8 zastępców, wybieranych w połowie przez Sejm i Senat ze swego grona. Przewodniczący wybierany był przez członków spoza grona Komisji, ale spośród posłów lub senatorów. Kadencja nie uległa zmianie. Przedmiotowy zakres kontroli określony został bardziej zwięźle niż uprzednio. Rozciągała się ona na długi emisyjne państwa, długi gotówkowe zaciągnięte przez państwo na zasadzie umów z innymi państwami, na zobowiązania wystawione poszczególnym wierzycielom, na gwarancje finansowe przejęte przez państwo i na emisję znaków pieniężnych dokonywanych przez państwo. Komisja badała legalność wszystkich zaciąganych długów. Minister Skarbu obowiązany był zawiadamiać Komisję o zmianie w stanie długów państwa i gwarancji finansowych za okres pół roku. Komisja sporządzała wykaz długów oraz gwarancji finansowych przyjętych przez państwo według stanu na pierwszy dzień każdego półrocza budżetowego i ogłaszała go w *Monitorze Polskim*. Raz na rok Komisja obowiązana była składać sprawozdanie ze swych czynności izbom ustawodawczym.

Zwięźle i często lakoniczne sformułowania ustawy powodowały w praktyce rozbieżności interpretacyjne między Komisją i Ministrem Skarbu. Dotyczyły one zakresu kontroli i wiązały się z interpretacją pojęcia *długi państwowe*. W 1937 r. Komisja po konsultacji z ekspertami: St. Wróblewskim, I. Weinfeldem i C. Berezowskim rozciągnęła swą kontrolę na długi organów administracji państwowej, przedsiębiorstw państwowych oraz na zobowiązania Funduszy Państwowych posiadających osobowość prawną<sup>9</sup>.

Komisja Kontroli Długów Państwa działała od chwili powołania po raz pierwszy przez Sejm i Senat w 1923 r. aż do końca II Rzeczypospolitej. Rozwiązania przyjęte przez obie ustawy zapewniały jej dostęp do niezbędnych dokumentów i umożliwiały przygotowanie wiarygodnych informacji o stanie zadłużenia państwa. Publikowane dwa razy w roku w *Monitorze Polskim* wykazy długów z rozbiciem na długi wewnętrzne, długi zagraniczne i gwarancje finansowe udzielone przez państwo informowały opinię publiczną o stanie zobowiązań finansowych państwa. Sprawozdania Komisji składane corocznie Sejmowi i Senatowi zawierały informacje o ogólnej sumie długów wewnętrznych i zagranicznych oraz gwarancji finansowych udzielonych przez państwo, ze wskazaniem ich wzrostu lub spadku w porównaniu z rokiem ubiegłym.

<sup>8</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 7 posiedzenia Sejmu z 22 XII 1935, t. 3.

<sup>9</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 52 posiedzenia Sejmu z 23 III 1937, t. 31 oraz Sejm IV kadencji. Druki. Druk nr 789 zawierający sprawozdanie Komisji Kontroli Długów Państwa za okres od 1 II 1937 do 1 III 1938.

Przyjęte w okresie II Rzeczypospolitej rozwiązania prawne dotyczące wykonywania kontroli nad długami państwa odegrały pozytywną rolę w funkcjonowaniu gospodarki narodowej. Parlamentarna kontrola nad zaciąganiem pożyczek, polegająca na konieczności uzyskiwania uprzedniej zgody Sejmu i Senatu na każde obciążenie finansowe państwa oraz bieżąca informacja o stanie długów państwowych zapewniała należytą rozagę i zapobiegała nieprzemyślanym i pochopnym decyzjom rządu. Kazała dostosowywać wielkość zadłużenia, a w praktyce spłaty procentów i rat dłużnych, do możliwości płatniczych państwa. Obsługa długów stanowiła bowiem istotną część wydatków budżetowych. Wprowadzając jawność i kontrolę opinii publicznej wykluczała samowolę rządu przy obciążaniu państwa długami przekraczającymi bezpieczne granice dla jego gospodarki.

MICHAŁ PIETRZAK (Warszawa)

LE CONTRÔLE DES DETTES D'ÉTAT SOUS LA II<sup>e</sup>  
RÉPUBLIQUE POLONAISE 1918 - 1939

R é s u m é

1. La nécessité de contracter des dettes étrangères et intérieures se présentait dans l'économie de chaque Etat moderne. Elle fut approfondie après la Ire guerre mondiale, lorsque les ancien belligérants rencontraient des difficultés à équilibrer leurs budgets sans recouvrir aux revenus extraordinaires, c'est-à-dire des prêts. L'institution des dettes d'Etat se reflétait le plus souvent dans les normes juridiques réglant le mode de contracter des dettes et de leur contrôle.

2. A la suite des mauvaises expériences des premières années de l'indépendance sous la II<sup>e</sup> République, on introduisit le principe qu'on ne pouvait pas contracter des dettes étrangères et intérieures sans le consentement préalable du parlement. Le principe formulé par la Constitution du 17 mars 1921 et maintenu par la Constitution du 23 avril 1935, constituait une directive de la politique financière de l'Etat dans la période d'entre-deux-guerres.

3. Les deux Constitutions et les lois respectives d'application instituèrent la Commission de contrôle des dettes de l'Etat. La susnommée Commission, qui se composait de plusieurs personnes, élues par les deux chambres parlementaires, contrôlait systématiquement l'état de l'endettement de l'Etat. Le domaine de contrôle s'étendait sur tous les genres de dettes et garanties financières, accordées par l'Etat. Le ministre des finances et les services lui soumis, étaient obligés de mettre à la portée de la Commission toutes les informations et documents exigés. Deux fois par an la Commission publiait les rapports sur l'état d'endettement. Une fois par an elle présentait son rapport à la diète. De cette façon la société était systématiquement informée sur cet aspect important de l'activité économique de l'Etat.

