

**Andrzej Witkowski**

Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Przemyślu

e-mail: andrzej.witkowski@wspia.eu

telefon: +48 16 679 13 30

DOI: 10.15290/mhi.2015.14.02.22

## **Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego w Polsce międzywojennej**

### **SUMMARY**

#### **The Territorial Government Auditing Union in Interwar Poland**

On 24 Oct. 1934 the President of Poland issued an ordinance concerning the Territorial Government Auditing Union (Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego – ZRST). It was assumed that reasonable control would make it possible to prevent wasteful and ineffective economic undertakings of local governments. The Union's operations were supervised by the Minister of Internal Affairs. ZRST was responsible for inspecting financial and economic operations of local governments, as well as municipal plants, enterprises, institutions and companies in terms of their formal compliance and usefulness (in particular from the viewpoint of cost-effectiveness required from the public economy sector). In connection with its surveillance duties ZRST carried out large-scale activities focusing on providing instruction, advice and guidance related to the financial and economic operation of local governments.

**Key words:** Territorial Government Auditing Union, Second Polish Republic, self-government unions

**Słowa kluczowe:** Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego, Polska międzywojenna, związki samorządowe

### **I**

Prezydent Rzeczypospolitej 24 X 1934 r. wydał rozporządzenie o Związku Rewizyjnym Samorządu Terytorialnego<sup>1</sup>. Było to kolejne z serii przedsięwzięć podejmowanych przez władze państwowe od 1932 r., na rzecz poprawy gospodarki i finansów związków samorządowych, które pozostawały w ciężkim kryzysie. Przypomnijmy, że w roku budżetowym 1928/29 związki samorządowe

---

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 94, poz. 847.

osiągnęły najwyższy w dwudziestoleciu międzywojennym poziom dochodów (1 179 mln zł) i wydatków (1 176 mln zł). Od roku 1930/31 następował ich sukcesywny, silny spadek. W roku budżetowym 1932/33 związki samorządowe uzyskały najniższe dochody (645 mln zł), a ich wydatki zeszły do najniższego poziomu w roku 1933/34 (660 mln zł)<sup>2</sup>.

Tak gwałtowny spadek zwyczajnych i nadzwyczajnych dochodów oraz wydatków związków samorządowych był przede wszystkim następstwem załamania się koniunktury gospodarczej, w trakcie światowego kryzysu gospodarczego z lat 1929–1933, który w Polsce trwał aż do 1935 r. (choć pewne oznaki przełamania się kryzysu w przemyśle odnotowano w 1933 r.)<sup>3</sup> i silniej dotknął budżety związków samorządowych niż budżet państwa<sup>4</sup>. Potęgowany był nadto przez: 1) obarczanie związków samorządowych nowymi zadaniami, bez zasilenia ich zwiększonymi proporcjonalnie środkami finansowymi<sup>5</sup>, 2) pozbawianie, względnie uszczuplanie możliwości korzystania przez związki samorządowe z niektórych, dotychczasowych źródeł dochodowych, 3) odebranie związkom samorządowym prawa egzekucji administracyjnej swych należności pieniężnych (od 1932 r. przejęły ją urzędy skarbowe), 4) częste przypadki niewystarczającej racjonalności i rentowności inwestycji samorządowych oraz niedostatecznego zharmonizowania ich z polityką inwestycyjną państwa, 5) nieuzasadniony wzrost kosztów funkcjonowania administracji związków samorządowych, oraz brak należytej kontroli ich gospodarki i finansów<sup>6</sup>.

W styczniu 1932 r. powołana została przez Prezesa Rady Ministrów do-  
rażna Komisja Uzdrowienia Gospodarki Komunalnej, pod przewodnictwem

<sup>2</sup> A. W. Zawadzki, *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918–1939*, Warszawa 1971, s. 186.

<sup>3</sup> W rolnictwie, które stanowiło źródło utrzymania dla przeszło 60% ludności, sytuacja była ciężka jeszcze w następnych latach. Ceny płodów rolnych w 1935 r. spadły, w porównaniu ze stanem z 1928 r., o 65%. Produkcja przemysłowa obniżyła się w 1932 r. o 41% (ów spadek produkcji należał do największych na świecie). W okresie największego nasilenia kryzysu odsetek bezrobotnych w Polsce przekroczył 43%. Zob. J. Skodlarski, *Zarys historii gospodarczej Polski*, Warszawa – Łódź 2000, s. 266–276.

<sup>4</sup> W latach budżetowych 1929/30–1935/36 wydatki budżetu państwa obniżyły się o 22%, a wydatki budżetów związków samorządowych – o 36%. Zob. A. W. Zawadzki, op. cit., s. 189, Z. Landau, *Kryzys finansowy w Polsce w latach 1930–1935*, „Finanse” 1969, nr 10, s. 39–40.

<sup>5</sup> Działo się tak, mimo iż art. 69 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (t.j. z 28 IX 1932 r.; Dz. U. Nr 106, poz. 884) stanowił, iż „O ile ustawy nałożą na związki komunalne nowe zadania, winny one zapewnić dostateczne źródła dochodów na pokrycie wydatków, połączonych ze spełnieniem tych zadań”.

<sup>6</sup> Zob. *Sprawozdanie Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej dla Samorządu. Oddłużenie samorządu terytorialnego* (dalej: *Sprawozdanie CKOO*), Warszawa 1937, s. 18–19; I. Weinfeld, *Skarbowość polska*, Warszawa 1934, s. 401–403; K. Niemski, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego i kredyt komunalny w Polsce*, Łódź 1946, s. 104–110; A. W. Zawadzki, op. cit., s. 189–196; E. Ruśkowski, *Uwagi o byłym i aktualnym kryzysie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięcioletnie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, Księga II, Białystok – Katowice, s. 1136.

M. Jaroszyńskiego<sup>7</sup>. Opracowała ona w szczególności projekty dwóch rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej: z dnia 21 października 1932 r. w sprawie obniżenia kosztów administracji komunalnej<sup>8</sup> oraz z dnia 27 października 1932 r. o dochodzeniu roszczeń pieniężnych i egzekucji należności pieniężnych, opartych na tytułach prywatno-prawnych, przypadających od związków samorządowych<sup>9</sup>.

Owe rozporządzenia dopełniła ustawa z dnia 20 grudnia 1932 r. o obniżeniu oprocentowania i przedłużeniu okresów umorzenia wierzytelności długoterminowych, zabezpieczających listy zastawne i obligacje, oraz wydanych na podstawie tych wierzytelności listów zastawnych i obligacji<sup>10</sup>. Należy wreszcie wspomnieć, że celem niedopuszczenia na przyszłość do nadmiernego zadłużania się związków samorządowych ustalono<sup>11</sup> granice ich maksymalnego zadłużenia zarówno długoterminowego, jak i krótkoterminowego.

Przyjęte rozwiązania okazały się niewystarczające. Liczba związków samorządowych, które utraciły zdolność regulowania swych zobowiązań finansowych i należytego wykonywania nałożonych nań zadań była na tyle duża, że dla poprawy gospodarki i finansów samorządu terytorialnego potrzebne były instrumenty prawne wprowadzające zmiany bardziej dogłębne. Z tych względów uchwałą Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1933 r. powołano, przy Prezesie Rady Ministrów, specjalną Komisję do spraw Samorządu Terytorialnego, pod przewodnictwem T. Lechnickiego. Zadaniem komisji miało być przywrócenie gospodarce związków samorządowych „trwałej samowystarczalności finansowej”<sup>12</sup>. Rezultatem prac Komisji było w szczególności wydanie w dniu 24 października 1934 r. dwóch rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej: o poprawie gospodarki i finansów zwią-

<sup>7</sup> *Sprawozdanie CKOO...*, s. 22.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 91, poz. 777. Zob. A. Witkowski, *Akcja na rzecz poprawy gospodarki i finansów samorządu terytorialnego w Polsce, w latach 1934–1937*, „Rzeszowskie Studia Prawnicze” 2011, nr 1, s. 762–763.

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 94, poz. 809. *Ibidem*, s. 764.

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 115, poz. 950. Ustawa wprowadziła powszechną obniżkę oprocentowania i przedłużenie okresów umorzenia wierzytelności długoterminowych, zabezpieczających listy zastawne i obligacje. Dotyczyło to również pożyczek samorządowych. Oprocentowanie wierzytelności zostało obniżone, zależnie od rodzaju instytucji emitujących listy zastawne i obligacje, do 4,5%–5,5%.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 17 marca 1932 r. o zmianie niektórych przepisów ustaw dotyczących finansów komunalnych (Dz. U. 1932, Nr 25, poz. 223). Stanowiła ona w szczególności, że „Zadłużenie związków komunalnych w jakiegokolwiek postaci nie powinno przekraczać takiej granicy, by raty amortyzacyjne i odsetki od zaciągniętych długów nie wynosiły więcej, niż 25% dochodów zwyczajnych danego związku komunalnego. Minister Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Skarbu wyda stosowne zarządzenia celem zmniejszenia zadłużenia w tych związkach komunalnych, w których granica zadłużenia została już przekroczona. Pożyczki krótkoterminowe na zasilenie funduszy kasowych (pozbudżetowe) nie powinny przekraczać 20% dochodów budżetowych, pozostałych do zrealizowania w danym roku budżetowym”.

<sup>12</sup> *Sprawozdanie CKOO...*, s. 24.

ków samorządowych<sup>13</sup> oraz o powołaniu Związku Rewizyjnego Samorządu terytorialnego<sup>14</sup>.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych określiło „powszechne normy oddłużenia”, powołało i uregulowało organizację oraz właściwość komisji oszczędnościowo-oddłużeniowych i Urzędu Rozjemczego, ustanowionych w celu oddłużenia i obniżenia kosztów administracji poszczególnych związków samorządowych. Unormowało również tryb postępowania oddłużeniowego<sup>15</sup>.

## II

Przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o Związku Rewizyjnym Samorządu Terytorialnego dopełniło rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 kwietnia 1935 r. w sprawie statutu Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego<sup>16</sup>. Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego (dalej: ZRST) był osobą prawa publicznego<sup>17</sup>. Miał siedzibę w Warszawie i działał na całym obszarze państwa, z wyjątkiem

<sup>13</sup> Dz. U. Nr 94, poz. 846.

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 94, poz. 847.

<sup>15</sup> W wyniku wszelkiego rodzaju ulg, zastosowanych w trakcie akcji oddłużeniowej (umorzenie kapitału i odsetek, zwolnienia od oprocentowania, czasowa albo stała obniżka umownego oprocentowania, karencja w spłacie kapitału, przedłużenie okresu spłat, konwersja zobowiązań krótkoterminowych na średnio lub długoterminowe) osiągnięto poważną redukcję globalnej sumy i zasadniczą zmianę struktury zadłużenia związków samorządowych. Łączna kwota zobowiązań związków samorządowych objętych akcją oddłużeniową wynosiła 1 093 517 tys. zł (w tym 921 773 tys. zł dotyczyło wierzycieli publicznoprawnych, a 171 744 tys. zł – wierzycieli prywatnoprawnych). Z owej kwoty umorzono ogółem 348 517 tys. zł (32%), z czego 327 419 tys. zł (93,9%) stanowiły zobowiązania wobec wierzycieli publicznoprawnych, a 21 148 tys. zł (6,1%) – zobowiązania wobec wierzycieli prywatnoprawnych. Zobowiązania wobec wierzycieli publicznoprawnych umorzono zatem w 34,9%, a wobec wierzycieli prywatnoprawnych – w 12,3%. Zob. A. Witkowski, op. cit., s. 765–800.

<sup>16</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 czerwca 1935 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Skarbu, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Rolnictwa i Reform Rolnych, Przemysłu i Handlu, Komunikacji oraz Opieki Społecznej w sprawie statutu Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego (Dz. U. Nr 34, poz. 244).

<sup>17</sup> Podkreślono w szczególności, iż jest podmiotem praw majątkowych, ma prawo samoistnego zawiadywania swymi sprawami, może zawierać umowy i zaciągać zobowiązania. Nadto, został objęty zwolnieniem od wszelkich podatków bezpośrednich i opłat stempowych, w zakresie przysługującym związkom samorządowym. W. Brzeziński zaakcentował różnicę między osobą prawa publicznego (jaką był ZRST), a osobą publiczno-prawną, wyposażoną we władztwo administracyjne, pozwalające na realizowanie swych celów za pomocą nakazów i zakazów administracyjnych. Przepisy o ZRST nie przewidywały dlań takich uprawnień. ZRST był bowiem powołany tylko do czynności kontrolnych i instrukcyjnych (w szczególności, zarządzenia polustracyjne wydawała władza sprawująca nadzór nad podmiotem kontrolowanym przez ZRST). Zob. W. Brzeziński, *Współdziałanie Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego z innymi czynnikami kontroli samorządu*, „Samorząd Terytorialny” (dalej: ST) 1938, nr 3, s. 315–316.

województwa śląskiego. Mógł powoływać delegatury obejmujące swym zasięgiem poszczególne województwa lub kilka województw<sup>18</sup>.

Grono członków ZRST obejmowało członków „z mocy prawa” oraz podmioty przyjęte w poczet członków na podstawie „zgłoszenia przystąpienia”.

Członkowie ZRST z mocy prawa to: 1) wojewódzkie związki samorządowe na obszarze województw pomorskiego i poznańskiego, 2) powiatowe związki samorządowe, 3) miasta wydzielone z powiatowych związków samorządowych, z wyjątkiem miasta stołecznego Warszawy, 4) Bank Gospodarstwa Krajowego.

Z kolei na podstawie „zgłoszenia przystąpienia” ZRST mógł przyjmować w poczet swych członków: 1) związki samorządowe, które nie były członkami ZRST z mocy prawa, nie wyłączając miasta stołecznego Warszawy, 2) związki międzykomunalne, 3) zakłady i przedsiębiorstwa związków samorządowych posiadające odrębną osobowość prawną, jak również instytucje posiadające osobowość prawa publicznego, jeżeli opierały swą działalność finansową co najmniej w 50% na środkach finansowych związków samorządowych albo korzystały w tej wysokości z ich poręki finansowej, oraz spółki o kapitale zakładowym składającym się w przeważającej mierze z funduszy związków samorządowych, albo których akcje były w większości w posiadaniu związków samorządowych, 4) banki komunalne, 5) Związek Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej, 6) Związek Miast Polskich.

Obligatoryjnym zadaniem ZRST było wykonywanie kontroli nad finansową i gospodarczą działalnością związków samorządowych i międzykomunalnych (oraz ich zakładów i przedsiębiorstw), które były członkami ZRST (łącznie z działalnością w zakresie spraw administracji rządowej<sup>19</sup>). W stosunku do innych związków samorządowych i międzykomunalnych oraz tych zakładów, przedsiębiorstw, instytucji i spółek, które wstąpiły w poczet członków Związku na podstawie „zgłoszenia przystąpienia”, ZRST mógł podejmować czynności kontrolne na prośbę właściwych organów związków samorządowych i instytucji, albo ich bezpośrednich władz nadzorczych, a był zobowiązany to uczynić na polecenie ministra spraw wewnętrznych.

W związku z wykonywaniem owej kontroli ZRST prowadził działalność instrukcyjną, udzielając swym członkom wskazówek i porad w zakresie ich działalności finansowej i gospodarczej. Mógł także zorganizować stałą poradnię, dla udzielania porad „techniczno-fachowych”, dotyczących urzędzeń, zakładów i przedsiębiorstw związków samorządowych oraz podejmowanych prze-

<sup>18</sup> Delegatura polegała na prowadzeniu osobnego biura ZRST, bez tworzenia odrębnych organów ustrojowych.

<sup>19</sup> Zastrzeżono zarazem, że minister spraw wewnętrznych może, w porozumieniu z zainteresowanym ministrem, wyłączyć niektóre dziedziny administracji rządowej, sprawowanej przez związki samorządowe, z zakresu działalności ZRST.

zeń prac inwestycyjnych; organizować kursy i podejmować akcję „fachowo-wydawniczą” w tym zakresie.

W omawianych rozporządzeniach wyraźnie podkreślono jednak, iż nie naruszają one kompetencji i uprawnień władz sprawujących nadzór nad związkami samorządowymi i międzykomunalnymi oraz nad ich zakładami i przedsiębiorstwami. Wyprzedzając swe rozważania o czynnościach kontrolnych ZRST, chciałbym już w tym miejscu zasygnalizować, że rewidenci ZRST nie mieli zatem prawa wydawania żadnych poleceń organom i funkcjonariuszom rewidowanej instytucji.

Organami ZRST były: Rada, Zarząd, Prezes, Komisja Rewizyjna. W rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. ograniczono się do określenia pozycji ustrojowej Prezesa ZRST. Pozycję ustrojową, skład, tryb wyłaniania członków i zadania pozostałych organów ZRST unormowano w statucie.

Prezesa ZRST powoływał i odwoływał Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra spraw wewnętrznych. W razie potrzeby zastępował go jeden z członków Zarządu, wyznaczony przez ministra spraw wewnętrznych. Był urzędnikiem państwowym. Nadzór nad jego czynnościami powierzono ministrowi spraw wewnętrznych. Do zakresu działania Prezesa ZRST należały wszystkie sprawy Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego niezastrzeżone przepisami statutu innym organom ZRST. W szczególności reprezentował ZRST na zewnątrz, kierował całą jego działalnością, załatwiał sprawy bieżące<sup>20</sup>, przyjmował oraz zwalniał pracowników<sup>21</sup> i sprawował nad nimi nadzór służbowy. Z własnej inicjatywy lub na wezwanie ministra spraw wewnętrznych był zobowiązany zawiesić uchwałę Rady Związku oraz Zarządu, przekraczającą ich kompetencje, pozbawioną podstawy prawnej lub sprzeczną z obowiązującymi przepisami. O ważności uchwały zawieszanej przez Prezesa ZRST decydował minister spraw wewnętrznych.

W skład Rady ZRST, której kadencja trwała 5 lat, wchodziła „z głosem stanowczym”: Prezes ZRST, członkowie wybrani (po jednym) przez sejmiki wojewódzkie (na obszarze województw pomorskiego i poznańskiego) oraz przez rady wojewódzkie (w pozostałych województwach), członkowie (nie więcej niż 5) powołani przez Radę w drodze kooptacji, członkowie powołani przez ministra spraw wewnętrznych (nie więcej niż 5 osób), ministra skarbu oraz Bank Gospodarstwa Krajowego (po jednej). Statut ZRST przewidywał nadto, że mini-

---

<sup>20</sup> Dokumenty, na podstawie których ZRST zaciągał zobowiązania wobec osób trzecich (wyjąwszy umowy o pracę i najmu lokalu ZRST) musiały być podpisane przez prezesa i jednego z członków Zarządu.

<sup>21</sup> Obsadzanie stanowisk kierowniczych i inspekcyjnych wymagało jednak w każdym poszczególnym przypadku zgody ministra spraw wewnętrznych, któremu powierzono nadzór nad działalnością ZRST.

strowie: komunikacji, opieki społecznej, rolnictwa i reform rolnych, przemysłu i handlu oraz wyznań religijnych i oświecenia publicznego mogą „w miarę uznania” powołać do Rady Związku po jednym członku z głosem stanowczym. Przewidziano również, że w razie przystąpienia do ZRST Związku Miast Polskich, Związku Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej oraz gminy m. st. Warszawy, do Rady Związku wejdą, również z głosem stanowczym, członkowie wyznaczeni przez owe podmioty (odpowiednio: 4, 2, i 1 osoba).

W posiedzeniach Rady ZRST mogli brać udział – na zaproszenie Prezesa ZRST – z głosem doradczym, delegaci władz i instytucji państwowych i samorządowych<sup>22</sup>.

Do kompetencji Rady należały następujące sprawy: 1) wybór członków Zarządu i członków Komisji Rewizyjnej, 2) uchwalanie ogólnego programu prac ZRST, 3) przyjmowanie do wiadomości sprawozdań z działalności ZRST oraz zatwierdzanie rocznego zamknięcia rachunkowego i wniosków Komisji Rewizyjnej, 4) uchwalanie preliminarza budżetowego na rok następny, 5) uchwalanie wysokości składek członkowskich<sup>23</sup> i taryfy opłat za czynności ZRST, 6) decydowanie o otwarciu (zwinieniu) delegatury ZRST i określenie obszaru jej działania, 7) uchwalanie regulaminu obrad Rady, regulaminu ustalającego wewnętrzną organizację i czynności Komisji Rewizyjnej, oraz statutów („służbowego”, „dyscyplinarnego” i „emerytalnego”) obowiązujących pracowników Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego.

Radę zwoływał i przewodniczył jej posiedzeniom Prezes ZRST. Zwyczajne posiedzenie miało być zwołane co najmniej dwa razy w ciągu roku: przed rozpoczęciem nowego okresu budżetowego, w celu uchwalenia budżetu i programu prac ZRST, oraz po zamknięciu okresu budżetowego, dla przyjęcia rocznego sprawozdania z działalności ZRST i zamknięcia rachunkowego. Z kolei nadzwyczajne posiedzenie Rady mógł zwołać – w miarę uznania – Prezes ZRST, a obowiązany był to uczynić na żądanie ministra spraw wewnętrznych, Zarządu, Komisji Rewizyjnej albo większości członków Rady. Posiedzenia Rady były niejawne. Uchwały zapadały większością głosów (w razie równości rozstrzygał przewodniczący).

Statut zawierał regulacje, które miały zapewnić Radzie skuteczne funkcjonowanie. Jeżeli posiedzenie Rady nie doszło do skutku z powodu braku przepisanej kompletu członków (więcej niż połowa ogólnej liczby jej członków), wówczas Rada mogła na następnym posiedzeniu powziąć uchwały, w sprawach postawionych ponownie na porządku dziennym, bez względu na liczbę obecnych.

<sup>22</sup> Wszyscy członkowie Rady sprawowali swe czynności bezpłatnie. Z funduszków ZRST otrzymywali jedynie zwrot kosztów podróży i diety.

<sup>23</sup> Wysokość składek członkowskich należało ustalić najpóźniej na 2 miesiące przed terminem uchwalenia budżetów przez związki samorządowe.

Kadencja Zarządu trwała 5 lat. Składał się z Prezesa i 7 członków. Czterech członków wybierała Rada ZRST, a po jednym wyznaczali: minister spraw wewnętrznych, minister skarbu, i Bank Gospodarstwa Krajowego.

Do kompetencji Zarządu należały w szczególności następujące sprawy: 1) przyjmowanie nowych członków ZRST, 2) ustalanie okresowych planów rewizji w ramach programu uchwalonego przez Radę, 3) rozpatrywanie i przyjmowanie do wiadomości sprawozdań z bieżącej działalności ZRST, 4) rozpatrzenie i zgłoszenie uwag do sprawozdania Komisji Rewizyjnej oraz przyjęcie preliminarza budżetowego, przed wniesieniem ich na obrady Rady; przygotowywanie wszelkich wniosków w sprawach należących do kompetencji Rady, 5) określenie sposobu wykonywania uchwał Rady w sprawie zaciągania pożyczek, zbycia, nabycia i obciążenia nieruchomości oraz przyjęcia zapisów i darowizn, 6) decydowanie w innych sprawach szczegółowych, przewidzianych w statucie albo przekazanych Zarządowi przez Radę w granicach jej kompetencji.

Posiedzenia Zarządu zwoływał (w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał) i przewodniczył im Prezes ZRST. Statut przewidywał, iż posiedzenie Zarządu musi być zwołane, gdy tego zażąda minister spraw wewnętrznych, minister skarbu, większość członków Zarządu lub Komisja Rewizyjna. Uchwały zapadały większością głosów, w obecności przewodniczącego i co najmniej dwóch innych członków Zarządu wybranych przez Radę. W razie równości głosów, rozstrzygał głos przewodniczącego<sup>24</sup>.

Rada ZRST sprawowała kontrolę nad gospodarką finansową ZRST za pośrednictwem wybieranej przezeń Komisji Rewizyjnej, składającej się z 4 członków (przewodniczącego wybierała Komisja ze swego grona). Komisja Rewizyjna przeprowadzała kontrolę formalną rachunkowości i „kasowości” ZRST, oraz miała czuwać nad prawidłowym wydatkowaniem sum w ramach budżetu uchwalonego przez Radę. Ze swych czynności składała sprawozdanie Radzie ZRST, po uprzednim wysłuchaniu uwag Prezesa i Zarządu.

Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego wykonywał swe zadania przy pomocy przyjętego personelu inspektorskiego, biurowego i kancelaryjnego, który łącznie tworzył Biuro<sup>25</sup>. Obsadzanie stanowisk kierowniczych i inspekcyjnych wymagało w każdym przypadku zgody ministra spraw wewnętrznych. Poza personelem zatrudnionym na stałe, Związek korzystał z pomocy rzeczoznawców dla wykonania poszczególnych czynności.

W strukturze organizacyjnej Biura ZRST wyodrębniono w szczególności: dział inspekcji ogólnej, dział przedsiębiorstw komunalnych, dział nau-

<sup>24</sup> Członkowie Zarządu, poza prezesem, mieli prawo do diet za udział w posiedzeniu Zarządu, a zamiejscowi – także do zwrotu kosztów podróży.

<sup>25</sup> Stosunek służbowy pracowników ZRST miał charakter prywatnoprawny.



kowo-badawczy, referat organizacyjno-prawny oraz dział administracyjny<sup>26</sup>.

Gospodarka finansowa była prowadzona w ramach budżetu rocznego, obejmującego wszystkie wydatki i dochody, który uchwałała Rada ZRST przed terminem uchwalenia budżetów przez związki samorządowe należące do Związku. Wydatki były pokrywane ze składek rocznych opłacanych przez członków, opłat za poszczególne czynności ZRST, oraz z ewentualnych źródeł prywatnoprawnych. W trosce o płynność finansową ZRST rozporządzenie prezydenta z dnia 24 października 1934 r. stanowiło, iż zaległe składki i opłaty podlegają przymusowemu ściągnięciu, w drodze wstawienia zaległości do budżetów członków ZRST oraz zajęcia ich dochodów, co – na żądanie ZRST – zarządzała właściwa władza nadzorcza.

Wykonywanie zadań określonych w rozporządzeniu z dnia 24 października 1934 r. było obowiązkiem ZRST w stosunku do związków samorządowych i międzykomunalnych (oraz ich zakładów i przedsiębiorstw), które były jego członkami. W stosunku do innych związków samorządowych i międzykomunalnych oraz zakładów i przedsiębiorstw związków samorządowych, posiadających odrębną osobowość prawną, jak również instytucji posiadających osobowość prawa publicznego, jeżeli opierały swą działalność finansową co najmniej w 50% na środkach finansowych związków samorządowych, albo korzystały w tej wysokości z ich poręki finansowej, oraz spółek (o kapitale zakładowym składającym się w przeważającej mierze z funduszy związków samorządowych, albo których akcje były w większości w posiadaniu związków samorządowych), ZRST mógł podejmować czynności należące do jego zadań, na prośbę właściwych organów związków samorządowych i instytucji, albo ich bezpośrednich władz nadzorczych, zaś obowiązany był to uczynić na polecenie ministra spraw wewnętrznych.

Aby ZRST mógł skutecznie wykonywać swe zadania, rozporządzenie prezydenta z dnia 24 października 1934 r. oraz statut ZRST zobowiązywały władze rządowe, samorządowe i inne instytucje prawa publicznego do okazywania ZRST, w miarę potrzeby, swej pomocy. W szczególności, władze wykonujące nadzór nad związkami samorządowymi<sup>27</sup>, które z mocy prawa były członkami ZRST, miały podawać ZRST do wiadomości ogólne zarządzenia (instrukcje, okólniki, pisma okólne), kierowane do związków samorządowych, oraz odpisy protokołów lustracyjnych i zarządzeń polustracyjnych<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> *Działalność Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego w r. 1937/38*, ST 1938, nr 1 i 2, s. 203.

<sup>27</sup> W tym Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Ministerstwa wykonujące merytoryczny nadzór nad samorządem terytorialnym.

<sup>28</sup> Szczegóły określono w okólniku Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 9 grudnia 1935 r. o współdziałaniu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych ze Związkiem Rewizyjnym Samorządu Terytorialnego (Dz. Urz. MSW 1935, Nr 39, poz. 219). Podkreślono m.in., że chodzi tu w szczególności o odpisy zarządzeń nieogłaszanych w Dzienniku Urzędowym MSW, a dotyczących, choćby tylko pośrednio, samorządu terytorialnego.

Minister skarbu 27 sierpnia 1935 r. polecił wszystkim izbom skarbowym, aby przesyłały ZRST wszystkie wydawane przezeń zarządzenia, instrukcje, okólniki, które dotyczyły samorządu terytorialnego, oraz odpisy protokołów z przeprowadzonych lustracji poszczególnych związków samorządowych, wraz z odpisami wydanych zarządzeń polustracyjnych<sup>29</sup>.

Prezes ZRST mógł osobiście (lub przez swego delegata) brać udział w posiedzeniach organów zarządzających i stanowiących związków samorządowych (międzykomunalnych), które były członkami ZRST, oraz żądać informacji dotyczących gospodarki danego związku samorządowego i działalności w tym zakresie jego organów. Został również zobowiązany do przysyłania wiadomości zainteresowanym ministerstwom ogólnych wskazówek i pism o charakterze instrukcyjnym oraz sprawozdań rocznych z działalności ZRST, które należało kierować także do władz członków Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego.

Kontrolę finansowej i gospodarczej działalności związków samorządowych (międzykomunalnych) ZRST wykonywał przez jej badanie i ocenę pod względem formalnej prawidłowości oraz celowości (w szczególności z punktu widzenia zasady oszczędności w gospodarce publicznej). Kontrola wykonywana była w dwóch formach: rewizji (badanie na miejscu za pośrednictwem inspektorów i rzeczoznawców) oraz badania sprawozdań i innych danych nadesłanych przez Związek.

Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego przeprowadzał rewizje generalne i specjalne. Rewizja generalna obejmowała całość gospodarki badanego związku samorządowego (instytucji) wraz ze wszystkimi urządzeniami, zakładami i przedsiębiorstwami. Rewizja specjalna obejmowała zaś określoną część gospodarki badanego podmiotu. Rewizje generalne i specjalne ZRST wykonywał według ogólnego programu, uchwalonego przez Radę ZRST, zgodnie z okresowymi planami rewizji, ustalonymi przez Zarząd Związku. Statut nakładał na ZRST obowiązek przeprowadzenia, przynajmniej raz na trzy lata, rewizji generalnych związków samorządowych należących doń z mocy samego prawa. Przewidziano również możliwość przeprowadzania rewizji nadzwyczajnych (poza ustalonym programem i okresowym planem). Prezes ZRST zarządzał je na polecenie ministra spraw wewnętrznych, a w „wyjątkowych wypadkach, podyktowanych interesem publicznym” mógł je nakazać z własnej inicjatywy, lub na wniosek bezpośredniej władzy nadzorczej nad danym związkiem samorządowym (instytucją).

O zamierzonej rewizji ZRST zawiadamiał bezpośrednio władzę nadzorczą rewidowanego podmiotu (z zasady na 5 dni przed terminem rozpoczęcia czynności rewizyjnych) oraz jego zarząd (na 2 dni przed terminem, a najpóź-

<sup>29</sup> Okólnik Ministerstwa Skarbu z dnia 27 sierpnia 1935 r. w sprawie współpracy ze Związkiem Rewizyjnym Samorządu Terytorialnego (Dz. Urz. MS Nr 24, poz. 543).

niej z chwilą rozpoczęcia rewizji). Przed przystąpieniem do czynności rewizyjnych rewidenci ZRST (inspektorzy i rzeczoznawcy) mieli obowiązek porozumieć się bezpośrednio z władzami nadzorczymi badanego podmiotu. Kierownik rewidowanej instytucji miał obowiązek umożliwić im dostęp do urzędów, kas, ksiąg, akt, dokumentów i wszelkich obiektów podlegających badaniu. Na żądanie rewidenta, przy poszczególnych czynnościach rewizyjnych powinien być obecny członek zarządu bądź pracownik rewidowanej instytucji, odpowiedzialny za badane agendy.

Jak już sygnalizowałem, rewidenci ZRST nie mieli prawa wydawania żadnych poleceń organom i funkcjonariuszom rewidowanej instytucji. Mogli oni jednak, w toku badań, czynić ustnie uwagi i udzielać wskazówek, gdy dostrzegli „niestosowanie się” do obowiązujących przepisów i zarządzeń władz nadzorczych.

Wyniki czynności kontrolnych miały być ujęte na piśmie, w protokołach zawierających: opis stwierdzonego stanu faktycznego z dostrzeżonymi błędami i brakami, jego analizę i ocenę, wraz z wnioskami zmierzającymi do ich usunięcia, zapobiegania im w przyszłości oraz do wprowadzenia ulepszeń. Protokoły „nabierały znaczenia” dopiero po zaaprobowaniu przez Prezesa ZRST lub wyznaczonego przezeń funkcjonariusza. Odpisy protokołów ZRST przysyłał (w ciągu 60 dni po ukończeniu rewizji) ministrowi spraw wewnętrznych i zainteresowanemu ministrowi sprawującemu nadzór nad rewidowanym podmiotem oraz jego bezpośredniej władzy nadzorczej. Dopiero po upływie 2 tygodni od przesłania odpisu protokołu władzy nadzorczej, należało go przesłać także do zarządu rewidowanej instytucji.

Działalność instrukcyjna Związku obejmowała czynności, które były jego obowiązkiem oraz takie, które podejmował w miarę potrzeby i posiadanych środków.

Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego był zobowiązany prowadzić działalność instrukcyjną przez udzielanie uwag i wskazówek na miejscu przez swych rewidentów (przy sposobności dokonywania rewizji), przez analizowanie i ocenę stanu faktycznego oraz wskazówki zawarte w protokołach rewizji.

Z kolei działalność instrukcyjna podejmowana w miarę potrzeby i posiadanych środków, miała polegać na „organizowaniu” specjalnych ekspertyz na miejscu, przez swych inspektorów i rzeczoznawców; udzielaniu porad na żądanie zainteresowanych, oraz (ale tylko w „ściślym porozumieniu z zainteresowanymi ministerstwami”) przez: organizowanie badań w sprawach objętych działalnością ZRST i udostępnianie ich wyników zainteresowanym instytucjom; zarządzanie bibliotek, archiwum, wystaw; wydawanie pism o charakterze instrukcyjnym, opartych na doświadczeniach wynikających z dokonywanych rewizji i specjalnie przeprowadzonych badań; organizowanie konferencji, zjazdów, kursów i wycieczek naukowych, oraz podejmowanie akcji wydawniczej.

Do „szczególnych” obowiązków ZRST należała działalność instrukcyjna w zakresie organizacji i sposobu działania organów kontroli wewnętrznej związków samorządowych i instytucji, na które rozciągała się jego działalność.

W okólniku z dnia 8 lutego 1937 r. skierowanym do wojewodów, prezydentów miast oraz przewodniczących wydziałów powiatowych<sup>30</sup> Prezes ZRST wyjaśnił charakter ekspertyz techniczno-gospodarczych, „organizowanych” przez Związek. Przypomniiał, iż ujmuje on w formę protokołów, aprobowanych przez Prezesa ZRST, wyniki wszystkich rewizji działalności finansowej i gospodarczej związków samorządowych, prowadzonych z punktu widzenia formalnej prawidłowości oraz ze stanowiska ogólnogospodarczej celowości. Jednakże poza tymi, zasadniczymi badaniami, zachodziła potrzeba prowadzenia jeszcze innych badań, dla dokonywania oceny działalności związków samorządowych, zwłaszcza w zakresie działalności przedsiębiorstw i niektórych urządzeń komunalnych, które należało analizować pod kątem techniczno-gospodarczym. Tego rodzaju specjalne ekspertyzy wymagały specjalistycznej wiedzy fachowej. Były one użyteczne zarówno dla samego ZRST, jako jeden z elementów oceny działalności związków samorządowych pod względem gospodarczej celowości, jak również dla zainteresowanych władz i samych związków samorządowych. Prezes ZRST wyraźnie podkreślił, iż charakter sprawozdań (protokołów), zawierających takie właśnie ekspertyzy, jest zgoła inny aniżeli charakter typowych protokołów rewizyjnych, które stanowiły oficjalny wyraz opinii Związku. Były bowiem wyrazem poglądów rzeczoznawcy, opartych na jego wiedzy fachowej, a rola ZRST ograniczała się tu do wyboru osoby rzeczoznawcy i nadzoru nad jego czynnościami. W związku z tym treści ekspertyz specjalnych nie były aprobowane przez Prezesa ZRST i nie posiadały takiego formalnego znaczenia, jak protokoły aprobowane przez Prezesa ZRST, w myśl § 58 statutu ZRST. Prezes zaznaczył jednak, iż ów odmienny charakter ekspertyz specjalnych nie umniejsza pod żadnym względem ich rzeczowej wartości, oraz zapewnił iż staraniem ZRST jest i będzie, aby stały one na jak najwyższym poziomie. W 1938 r. W. Brzeziński pisał jednak, iż „obecnie” opinie i wnioski oparte na ekspertyzach rzeczoznawców opracowywane są w biurze ZRST (Dział Przedsiębiorstw) przy udziale rzeczoznawców i wychodzą na zewnątrz jako opinie i wnioski Związku<sup>31</sup>.

Nadzór nad działalnością ZRST sprawował minister spraw wewnętrznych. Miał szeroko zakrojone prawo wglądu w tok prac Związku oraz konkretne instrumenty prawne, pozwalające wpływać na obsadę personalną jego organów i ich funkcjonowanie.

<sup>30</sup> Okólnik Prezesa Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego z dnia 8 lutego 1937 r. w sprawie charakteru ekspertyz techniczno-gospodarczych, organizowanych przez Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego (Dz. Urz. MSW Nr 6, s. 95).

<sup>31</sup> Zob. W. Brzeziński, op. cit., s. 320–321.

W szczególności (w świetle rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. i statutu ZRST z dnia 24 kwietnia 1935 r.) minister spraw wewnętrznych: 1) występował do Prezesa Rady Ministrów z wnioskami o powołanie i odwołanie Prezesa ZRST; powoływał (i odwoływał) swych przedstawicieli do Rady i Zarządu ZRST, oraz wyrażał zgodę na obsadzanie stanowisk kierowniczych i inspekcyjnych w ZRST, 2) mógł zażądać zwołania nadzwyczajnego posiedzenia Rady oraz Zarządu ZRST, 3) zatwierdzał instrukcję określającą tryb przeprowadzania rewizji przez ZRST, 4) otrzymywał (wraz z zainteresowanymi ministrami) odpisy protokołów z przeprowadzonych rewizji, 5) otrzymywał (wraz z ministrem skarbu) sprawozdanie z działalności ZRST i zamknięcie rachunkowe, nie później niż w ciągu 3 miesięcy po upływie roku budżetowego. Prezes ZRST przysyłał ministrowi spraw wewnętrznych także odpisy wszelkich sprawozdań Komisji Rewizyjnej, nie później niż w ciągu 2 tygodni po ich otrzymaniu, 6) zatwierdzał (w porozumieniu z ministrem skarbu) uchwały podejmowane przez organy ZRST, w sprawie preliminarza budżetowego, oraz w sprawie wysokości składek członkowskich i taryfy opłat za czynności rewizyjne i instrukcyjne. Minister spraw wewnętrznych zatwierdzał również uchwały w sprawie (sygnalizowanych już) statutów: służbowego, dyscyplinarnego i emerytalnego, oraz w sprawie zaciągnięcia pożyczki, nabycia, zbycia, i obciążenia nieruchomości, a także przyjęcia zapisu i darowizny. Przyjęto zarazem, iż jeżeli władza nadzorcza nie zawiadomi Prezesa ZRST (na piśmie) o odmowie zatwierdzenia uchwały, w ciągu 60 dni po dniu jej nadesłania, należy uważać, że uchwała uzyskała milczące zatwierdzenie, 7) miał prawo wezwać Prezesa ZRST do zawieszenia uchwały Rady ZRST lub Zarządu, przekraczającej ich kompetencje, pozbawionej podstawy prawnej lub sprzecznej z obowiązującymi przepisami, a następnie decydował o jej ważności. Niezależnie od tego uprawnienia, z tych samych powodów mógł uchylić z urzędu uchwałę lub decyzję każdego organu ZRST, 8) mógł rozwiązać Radę i Zarząd ZRST łącznie, albo każdy z tych organów oddzielnie, w sytuacji określonej w art. 69 ust. 1, 2 i 4 ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> W szczególności chodziło o sytuację, gdy organy te: 1) narażałyby na szkodę interes publiczny, wskutek przekroczenia właściwości lub innego istotnego naruszenia obowiązujących przepisów, 2) narażałyby na straty materialne, bądź powodowałyby istotne nieprawidłowości w gospodarce ZRST, wskutek bezczynności, bądź też nieudolnego lub niedbałego wykonywania ciążących nań zadań, 3) dopuszczałyby się albo tolerowałyby wśród swoich członków publiczne wystąpienia, które uwłaczają powadze lub obniżają zaufanie, jakim powinny cieszyć się organy administracji publicznej. Rozporządzenie Prezydenta z dnia 24 października 1934 r. regulowało także sposób tymczasowego sprawowania funkcji Rady oraz Zarządu ZRST przez pozostałe organy ZRST oraz stanowiło, że w razie rozwiązania Rady – nowa będzie powołana przed upływem 6 miesięcy po rozwiązaniu. W razie rozwiązania Zarządu nowy miał być powołany w ciągu 6 tygodni po dniu rozwiązania (a gdy i Rada była rozwiązana – po upływie 6 tygodni po ukonstytuowaniu się nowej Rady).

Obok wymienionych środków nadzoru, minister spraw wewnętrznych korzystał w stosunku do ZRST z analogicznych uprawnień, jakie przysługiwały mu wobec związków samorządowych, z mocy art. 67 ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego<sup>33</sup>.

### III

Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego rozpoczął działalność w połowie 1935 r., po wejściu w życie statutu nadanego rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 kwietnia 1935 r.

Działalność Związku obrazują relacje z przebiegu posiedzeń Rady ZRST w dniach 17 i 18 czerwca 1938 r. oraz 21 marca 1939 r., w trakcie których Prezes ZRST – Witold Żbikowski – składał sprawozdanie z pracy ZRST w latach budżetowych 1937/38–1938/39<sup>34</sup>.

W sprawozdaniu za rok budżetowy 1937/38 Prezes ZRST podkreślił, iż „trzonem” działalności Związku była oczywiście działalność inspekcyjna. W tym czasie zakończone zostały pierwsze rewizje generalne we wszystkich związkach samorządowych będących członkami ZRST (także tych, które wstąpiły doń dobrowolnie) i przystąpiono do rewizji powtórnych (w terminach nieprzekraczających 2 lat od momentu pierwszych rewizji). W szczególności ZRST przeprowadził w tym czasie 158 rewizji generalnych (w tym 134 objęło powiatowe związki samorządowe, 18 – miasta wydzielone, 3 – związki międzykomunalne i spółki samorządowe, 2 – miasta niewydzielone, a 1 – Wojewódzki Związek Samorządowy w województwie poznańskim). Oprócz tego dokonano 167 rewizji częściowych (z czego: 135 w powiatowych związkach samorządowych, 24 w miastach wydzielonych, 4 w miastach niewydzielonych, 3 w związkach międzykomunalnych i spółkach samorządowych, oraz 1 w Wojewódzkim Związku Samorządowym w województwie pomorskim).

Z kolei w roku budżetowym 1938/39 inspekcje generalne przeprowadzono w 95 powiatowych związkach samorządowych, w 16 miastach wydzielonych i w Wojewódzkim Związku Samorządowym w województwie pomorskim, a inspekcje specjalne w 13 powiatowych związkach samorządowych (głównie z zakresu gospodarki lasów samorządowych) i w 5 miastach wydzielonych.

<sup>33</sup> W artykule tym przewidziano możliwość przeprowadzania przez władzę nadzorczą inspekcji oraz delegowania przezeń swych przedstawicieli na posiedzenia organów nadzorowanych podmiotów i wyłonionych przez nie komisji.

<sup>34</sup> *Działalność Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego w r. 1937/38*, ST 1938, z. 1 i 2, s. 203–207; *Działalność Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego w r. 1938/39*, ST 1939, z. 1, s. 184–186.

Na rok budżetowy 1939/40 zaplanowano inspekcje generalne 119 powiatowych związków samorządowych, 25 miast wydzielonych, Wojewódzkiego Związku Samorządowego w województwie poznańskim oraz 6 związków międzykomunalnych.

Działalność rewizyjna ZRST prowadzona była według określonych zasad. W szczególności uprzednio uzgadniano programy inspekcji z władzami nadzorczymi, praktykowano regionalny przydział powiatów inspektorom (starano się, by ci sami inspektorzy rewidowali tę samą grupę województw), dbano o systematyczną periodiczność inspekcji. Rewizje generalne, obejmujące całość gospodarki badanych związków samorządowych, ZRST przeprowadzał co 2 lata, z wyjątkiem inspekcji największych miast wydzielonych i wojewódzkich związków samorządowych, przeprowadzanych średnio co 2,5 roku.

Rewizje przeprowadzane przez ZRST były ujęte w trzy cykle, a każdy z nich posiadał swe specyficzne nastawienie. Pierwszy poświęcony był zbadaniu stanu finansów związków samorządowych, przede wszystkim z punktu widzenia wymogów akcji oddłużeniowej<sup>35</sup>. W drugim zwrócono uwagę przede wszystkim na wywiązywanie się związków samorządowych z ciężących na nich zadań w zakresie zaspokajania potrzeb publicznych. Analizie poddawano organizację administracji, dobór metod i środków oraz wyniki osiągnięte w tej dziedzinie. W trzecim cyklu rewizji, który zamierzano rozpocząć pod koniec 1939 r., nastawiano się na zbadanie: gospodarki inwestycyjnej, przyczyn deficytowości pewnych związków samorządowych, wybranych zagadnień z zakresu spraw pracowniczych (zwłaszcza problemu emerytalnego), zagadnienia ustosunkowania się powiatowych związków samorządowych do samodzielnej gospodarki gromad, oraz gospodarki związków międzykomunalnych.

W sprawozdaniu za rok budżetowy 1937/38 podkreślono, że w ostatnim okresie daje się zauważyć wyraźne rozszerzenie działalności ZRST, również na instytucje i związki samorządowe niebędące dotychczas członkami Związku<sup>36</sup>. Wyrażało się to zarówno we „wzmocnionym” przystępowaniu ich do grona dobrowolnych członków ZRST, jak również w zwiększonej liczbie inspekcji, dokonywanych na wniosek władz nadzorczych wobec poszczególnych związków samorządowych oraz na życzenie władz sprawujących nadzór nad Związkiem. W szczególności „bardzo szeroko” z usług inspekcyjnych ZRST korzystali wojewodowie: pomorski, krakowski i warszawski. Mini-

<sup>35</sup> Zob. Pismo okólne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 14 września 1935 r. o udziale centralnych zrzeseń samorządowych w akcji oddłużania związków samorządowych (Dz. Urz. MSW Nr 30, poz. 163).

<sup>36</sup> W roku budżetowym 1935/36 ZRST obejmował tylko członków należących doń z mocy prawa. Zob. *Rocznik Polityczny i Gospodarczy 1937 r.*, Warszawa 1938, s. 212.

sterstwo Skarbu zleciło zaś ZRST przeprowadzenie rewizji stanu finansowego „miast ulenowskich”<sup>37</sup>.

Tendencja ta była podtrzymana w roku budżetowym 1938/39. Na życzenie „czynników interesowanych”, względnie władz nadzorczych przeprowadzono bowiem inspekcje generalne 8 miast niewydziałonych, jedną inspekcję specjalną miasta niewydziałonego oraz inspekcje 7 związków międzykomunalnych i 6 przedsiębiorstw samorządowych o odrębnej osobowości prawnej. W sprawozdaniu za rok budżetowy 1938/39 Prezes ZRST znów podkreślił fakt coraz częstszego zwracania się władz nadzorczych do ZRST o przeprowadzenie inspekcji związków i spółek samorządowych nie będących członkami ZRST.

W roku budżetowym 1937/38 poza inspekcją związków samorządowych prowadzono rewizje w 14 przedsiębiorstwach komunalnych (4 elektrownie miejskie i międzykomunalne, 3 gazownie miejskie, 3 przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, 4 przedsiębiorstwa komunikacyjne) oraz zbadano techniczną stronę gospodarki drogowej w jednym zarządzie drogowym. Rozpoczęto badanie Gazowni Miejskiej w Łodzi, Elektrowni Wodnej w Janowie, Tramwaju Miejskiego w Krakowie oraz Poznańskiej Kolei Elektrycznej.

Z kolei w sprawozdaniu za rok budżetowy 1938/39 czytamy o 11 inspekcjach przeprowadzonych w przedsiębiorstwach komunalnych. Na rok budżetowy 1939/40 planowano zaś 17 inspekcji, nastawionych głównie na zagadnienia samorządowej polityki komunikacyjnej, energetycznej (przede wszystkim elektryfikacyjnej), rzeźnianej oraz gospodarki materiałowej w przedsiębiorstwach komunalnych.

Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego prowadził również ożywioną działalność instrukcyjną. Ze sprawozdania za rok budżetowy 1937/38 dowiadujemy się w szczególności, iż ZRST przygotował opracowania syntetyczne wyników rewizji w następujących dziedzinach gospodarki komunalnej: 1) działalność powiatowych związków samorządowych na rzecz popierania rolnictwa, 2) działalność miast wydzielonych w zakresie oświaty, kultury i sztuki, 3) działalność powiatowych związków samorządowych i miast wydzielonych w zakresie opieki społecznej, 4) gospodarka drogowa powiatowych związków samorządowych, 5) wydatki na zarząd ogólny w miastach wydzielonych. W toku opracowania były natomiast zagadnienia takie, jak: działal-

---

<sup>37</sup> Tak zwane miasta ulenowskie to: Dąbrowa Górnicza, Sosnowiec, Częstochowa, Radom, Kielce, Lublin, Piotrków Trybunalski, Zgierz, Otwock i Ostrów Wielkopolski. Zaciągnęły one w latach 1924–1926 (za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego, z gwarancją Skarbu Państwa) pożyczkę w nowojorskim przedsiębiorstwie budowy urządzeń komunalnych Ulen & Co. (było jednocześnie wykonawcą inwestycji w Polsce). Owe miasta, w wyniku szeregu niesprzyjających okoliczności (kwota zaciągniętej pożyczki znacznie przekraczająca ich ówczesną zdolność płatniczą, uciążliwe warunki i nierrealne terminy jej spłaty, nierentowność niektórych inwestycji) popadły od samego początku w trudności płatnicze. Zob. K. Niemiński, op. cit., s. 97–99.



ność powiatowych związków samorządowych i miast wydzielonych w zakresie zdrowia publicznego, polityka terenowa i mieszkaniowa miast, zainteresowanie usługami przedsiębiorstw o charakterze zakładów użyteczności publicznej. Zamierzano zaś opracować zagadnienia: szpitalnictwa powiatowych związków samorządowych i miast wydzielonych, gospodarki drogowej miast wydzielonych, oraz ludowych szkół rolniczych.

Opracowano nadto projekt ustawy o przedsiębiorstwach komunalnych (a w opracowaniu były projekty rozporządzeń wykonawczych) oraz statut organizacyjny biura zarządu miejskiego. W toku były prace nad: wzorem regulaminu wewnętrznego zarządów miejskich miast wydzielonych (wraz z instrukcją kancelaryjną), wzorem regulaminu kontroli miejskiej oraz wzorem statutu organizacyjnego biura wydziałów powiatowych.

Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego zapoczątkował badania także nad wymiarem podatku gruntowego, obciążeniami na rzecz samorządu terytorialnego gruntów, przemysłu i nieruchomości miejskich, oraz nad kosztami pełnej realizacji nauczania powszechnego.

Ponadto opracowano następujące, szczegółowe instrukcje dotyczące przedsiębiorczości komunalnej: 1) zagadnienia elektryfikacyjne na Pomorzu, 2) gospodarka magazynowa w przedsiębiorstwach komunalnych, 3) „używanie smarów” w autobusach w Gdyni, 4) wskazówki w sprawie ryczałtów na utrzymanie samochodów we Lwowie, 5) schemat kosztów własnych produkcji w przedsiębiorstwach komunikacyjnych, elektrowniach, gazowniach, zakładach wodociągowych i kanalizacyjnych, oraz w rzeźniach. W opracowaniu zaś były „normy dla gospodarki autobusowej w samorządach”.

W działalności instrukcyjnej ZRST w roku 1938/39 wyróżniają się zwłaszcza działania na rzecz komisji rewizyjnych związków samorządowych. Jak pamiętamy, statut ZRST zaliczył owe działania do „szczególnych” obowiązków ZRST. W sprawozdaniu za rok budżetowy 1938/39 czytamy m.in. o „szeregu” konferencji instrukcyjnych dla komisji rewizyjnych 83 powiatowych związków samorządowych. Podejmowały one zagadnienie badania rzetelności sprawozdań rachunkowych, które ZRST rozwinął i ujął w formie biuletynu i rozesłał do zainteresowanych związków samorządowych. Instruowanie komisji rewizyjnych zamierzano kontynuować. Planowano objąć nim liczniejsze grono uczestników, którzy mieli być zaznajomieni także z szerszym wachlarzem zagadnień (rewizja dokumentów i rewizja gospodarki materiałowej).

Owocem pracy Działu Naukowo-Badawczego ZRST były syntetyczne opracowania dotyczące działalności związków samorządowych w dziedzinach: opieki społecznej, zdrowia publicznego, gospodarki drogowej, polityki terenowej, oraz zaspokajania potrzeb ludności przez przedsiębiorstwa miejskie. Poza tym prowadzono studia i zbierano materiały odnośnie podatku gruntowego i opartych na nim danin komunalnych, w związku z zapowiadaną

reformą finansów komunalnych. Na rok budżetowy 1939/40 Dział Naukowo-Badawczy zaplanował opracowanie zagadnień związanych z samorządową polityką aprowizacyjną, gospodarką leśną, powiatowymi szkołami rolniczymi, oraz z gospodarką szpitali samorządowych.

Usprawnieniu organizacji administracji samorządowej służyły (będące na ukończeniu) prace nad opracowaniem statutów organizacyjnych biur wydziałów powiatowych i biur kontroli miejskiej. Dział Naukowo-Badawczy ZRST współpracował także z Ministerstwem Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w zakresie programu liceów administracyjno-samorządowych oraz z Ministerstwem Rolnictwa i Reform Rolnych – nad projektem ustawy o samorządzie rolniczym. Na życzenie Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych ZRST opracował zagadnienie obciążenia podatkowego gruntów.

Jeśli chodzi o działalność instrukcyjną w roku budżetowy 1938/39 na rzecz przedsiębiorstw komunalnych, to przygotowano „referat” podejmujący zagadnienie „ochrony skór zwierzęcych”. Kontynuowano prace zmierzające do opracowania: instrukcji dla gospodarki samochodowej związków samorządowych, instrukcji dla rewizji rzeźni samorządowych, oraz projektu rozporządzenia o budżetowaniu i rachunkowości w przedsiębiorstwach samorządowych. W roku budżetowym 1939/40 zamierzano skoncentrować się na zagadnieniach samorządowej polityki komunikacyjnej, energetycznej (przede wszystkim elektryfikacyjnej), rzeźnianej oraz problemach gospodarki materiałowej w przedsiębiorstwach komunalnych.

Odnotujmy też, że ZRST wydawał systematycznie „Przegląd Bibliograficzny Zagadnień Samorządowych”<sup>38</sup>.

W 1936 r. utworzono, „przy poparciu” Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Instytut Komunalny w Warszawie, celu „szerzenia wiedzy z zakresu nauk komunalnych oraz podnoszenia wiedzy fachowej członków organów zarządzających i pracowników związków samorządowych”<sup>39</sup>. W gronie członków Instytutu Komunalnego znajdował się także Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> *Rocznik Polityczny i Gospodarczy*, Warszawa 1939, s. 303.

<sup>39</sup> Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30 grudnia 1936 r. w sprawie Instytutu Komunalnego w Warszawie i organizowanych przezeń kursów dla pracowników samorządowych (Dz. Urz. MSW Nr 37, poz. 255). Do tej pory dokształcaniem pracowników samorządowych zajmowała się Wolna Wszechnica Polska w Warszawie, która zorganizowała w 1926 r. Studium Administracji Komunalnej, działające pod patronatem MSW. Zob. M. Krzaczek, *Działalność Studium Administracji Komunalnej i Instytutu Komunalnego (1927–1939)*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji WSP w Częstochowie. Seria Gubernaculum et Administratio” 2002, z. II, s. 165–172.

<sup>40</sup> Pozostali to: gmina m. st. Warszawy, Związek Gmin Wiejskich RP, Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Stowarzyszeń Pracowników Samorządu Wojewódzkiego, Związek Zawodowy Pracowników Samorządu Terytorialnego RP i Zrzeszenie Związków Zawodowych Pracowników Miejskich RP.

Utworzenie ZRST oznaczało nie tylko poszerzenie grona podmiotów wykonujących kontrolę związków samorządowych (komisje rewizyjne sprawujące kontrolę wewnętrzną oraz organy władz nadzorczych). Oznaczało także cenne uzupełnienie i pogłębienie dotychczasowych form, kryteriów i zakresu kontroli związków samorządowych.

Kontrola prowadzona przez komisję rewizyjną (jako organ rady miejskiej oraz powiatowej, w zakresie kontroli nad działalnością finansową i gospodarczą organów zarządzających<sup>41</sup>), reprezentującą czynnik obywatelski, sprowadzała się do czynności nieskomplikowanych, głównie do badania dokumentów kasowych i badania legalności gospodarki<sup>42</sup>. Związek dzięki swemu fachowemu aparatowi inspekcyjnemu mógł zaś prowadzić badania bardziej wszechstronne.

Szczególnie ważne były rewizje generalne powiatowych związków samorządowych i miast wydzielonych, które do czasu utworzenia ZRST były jedynie doraźnie i fragmentarycznie kontrolowane przez wojewódzkich inspektorów samorządowych. Co więcej, działalność finansowa i gospodarcza wielkich miast po raz pierwszy została poddana rewizji dopiero przez inspektorów ZRST, którzy także jako pierwsi zbadali gospodarkę dużych przedsiębiorstw komunalnych o odrębnej osobowości prawnej<sup>43</sup>.

Zawarte w protokołach sporządzanych przez inspektorów ZRST oceny, analizy i wnioski były bardzo miarodajne, bo oparte na wielkim zasobie doświadczeń, nagromadzonych w trakcie rewizji związków samorządowych w całym kraju. Dzięki temu sprzyjały właściwemu wykonywaniu uprawnień nadzorczych przez władze sprawujące nadzór nad samorządem terytorialnym.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o Związku Rewizyjnym Samorządu Terytorialnego zostało uchylone w 1945 r.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Zob. M. Jaroszyński, *Ustawa z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego*, ST 1933, nr 1–2, s. 135; K. W. Kumaniecki, *Ustrój samorządu terytorialnego*, [w:] K. W. Kumaniecki, J. S. Langrod, W. S. Wacholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków – Warszawa 1939, s. 41–42.

<sup>42</sup> Z. Hartleb-Wojciechowska podkreślała w 1935 r., iż obowiązki w zakresie kontroli fachowej, nałożone przez ustawę z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego na komisje rewizyjne, „nie są odpowiednio dostosowane do charakteru tych komisji. Komisje rewizyjne nie reprezentują (ani reprezentować nie mogą, a nawet nie powinny) niezbędnej dla takiego zakresu kompetencji. W rezultacie tego stanu rzeczy komisje rewizyjne w praktyce albo nie działają wcale, albo działają bardzo niesprawnie (...)”. Z. Hartleb-Wojciechowska, *Kontrola własna jako podstawowe zagadnienia samorządu*, ST 1935, nr 1 i 2, s. 75.

<sup>43</sup> Zob. W. Brzeziński, op. cit., s. 325–335.

<sup>44</sup> Dekret z dnia 30 listopada 1945 r. o zniesieniu Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego (Dz. U. Nr 57, poz. 323).

## Bibliografia

### Akty prawne

- Ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (t.j. z 28 IX 1932 r.; Dz. U., Nr 106, poz. 884).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1932 r. o obniżeniu oprocentowania i o przedłużeniu okresów umorzenia wierzytelności długoterminowych, zabezpieczających listy zastawne i obligacje, oraz wydanych na podstawie tych wierzytelności listów zastawnych i obligacji (Dz. U., Nr 115, poz. 950).
- Ustawa z dnia 17 marca 1932 r. o zmianie niektórych przepisów ustaw dotyczących finansów komunalnych (Dz. U., Nr 25, poz. 223).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych (Dz. U., Nr 94, poz. 846).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o dochodzeniu roszczeń pieniężnych i egzekucji należności pieniężnych, opartych na tytułach prywatno-prawnych, przypadających od związków samorządowych (Dz. U., Nr 94, poz. 809).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o Związku Rewizyjnym Samorządu Terytorialnego (Dz. U., Nr 94, poz. 847).
- Dekret z dnia 30 listopada 1945 r. o zniesieniu Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego (Dz. U., Nr 57, poz. 323).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 kwietnia 1935 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Skarbu, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Rolnictwa i Reform Rolnych, Przemysłu i Handlu, Komunikacji oraz Opieki Społecznej w sprawie statutu Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego (Dz. U., Nr 34, poz. 244).
- Pismo okólne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 14 września 1935 r. o udziale centralnych zrzeszeń samorządowych w akcji oddłużania związków samorządowych (Dz. Urz. MSW, Nr 30, poz. 163).
- Okólnik Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30 grudnia 1936 r. w sprawie Instytutu Komunalnego w Warszawie i organizowanych przezeń kursów dla pracowników samorządowych (Dz. Urz. MSW, Nr 37, poz. 255).
- Okólnik Ministerstwa Skarbu z dnia 27 sierpnia 1935 r. w sprawie współpracy ze Związkiem Rewizyjnym Samorządu Terytorialnego (Dz. Urz. MS, Nr 24, poz. 543).
- Okólnik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 9 grudnia 1935 r. o współdziałaniu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych ze Związkiem Rewizyjnym Samorządu Terytorialnego (Dz. Urz. MSW, Nr 39, poz. 219).
- Okólnik Prezesa Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego z dnia 8 lutego 1937 r. w sprawie charakteru ekspertyz techniczno-gospodarczych, organizowanych przez Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego (Dz. Urz. MSW, Nr 6, s. 95).

## Literatura

- Brzeziński W., *Współdziałanie Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego z innymi czynnikami kontroli samorządu*, „Samorząd Terytorialny” 1938, nr 3.
- Działalność Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego w r. 1937/38*, „Samorząd Terytorialny” 1938, nr 1 i 2.
- Działalność Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego w r. 1938/39*, „Samorząd Terytorialny” 1939, z. 1.
- Hartleb-Wojciechowska Z., *Kontrola własna jako podstawowe zagadnienia samorządu*, „Samorząd Terytorialny” 1935, nr 1 i 2.
- Jaroszyński M., *Ustawa z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1933, nr 1–2.
- Krzaczek M., *Działalność Studium Administracji Komunalnej i Instytutu Komunalnego (1927–1939)*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji WSP w Częstochowie. Seria Gubernaculum et Administratio” 2002, z. II.
- Kumaniecki K. W., *Ustrój samorządu terytorialnego* [w:] K. W. Kumaniecki, J. S. Langrod, W. S. Wacholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków – Warszawa 1939.
- Landau Z., *Kryzys finansowy w Polsce w latach 1930–1935*, „Finanse” 1969, nr 10.
- Niemski K., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego i kredyt komunalny w Polsce*, Łódź 1946.
- Rocznik Polityczny i Gospodarczy 1937 r.*, Warszawa 1938.
- Rocznik Polityczny i Gospodarczy*, Warszawa 1939.
- Ruśkowski E., *Uwagi o byłym i aktualnym kryzysie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, Księga II, Białystok – Katowice 2010.
- Skodlarski J., *Zarys historii gospodarczej Polski*, Warszawa – Łódź 2000.
- Sprawozdanie Centralnej Komisji Oszczędnościowo – Oddłużeniowej dla Samorządu. Oddłużenie samorządu terytorialnego*, Warszawa 1937.
- Weinfeld I., *Skarbowość polska*, Warszawa 1934.
- Witkowski A., *Akcja na rzecz poprawy gospodarki i finansów samorządu terytorialnego w Polsce, w latach 1934–1937*, „Rzeszowskie Studia Prawnicze” 2011, nr 1.
- Zawadzki A. W., *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918–1939*, Warszawa 1971.