



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the **University of Silesia in Katowice**

Title: Kształtowanie się struktury kontroli państwowej w samorządnym województwie śląskim

Author: Czesław Martysz

Citation style: Martysz Czesław. (2020). Kształtowanie się struktury kontroli państwowej w samorządnym województwie śląskim. W: A. Lityński, A. Matan, M. Mikołajczyk, D. Nawrot, G. Nancka (red. nauk.), „Verus amicus rara avis est : studia poświęcone pamięci Wojciecha Organiściaka”. (S. 506-521). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.



UNIwersytet ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

CZESŁAW MARTYSZ
Uniwersytet Śląski w Katowicach

Kształtowanie się struktury kontroli państwowej w samorządnym województwie śląskim

Problematyka kontroli, rozumianej jako niezbędny element zarządzania państwem, stanowi od dawna przedmiot zainteresowań nauki prawa administracyjnego. Kontrola w tym ujęciu służy sprawdzaniu, czy organy administracji publicznej oraz inne podmioty należycie wykonują swoje zadania, pozwala też na wykrywanie i usuwanie nieprawidłowości, a także służy zapobieganiu niekorzystnym zjawiskom w przyszłości¹. Innymi słowy, kontrola jest nieodłącznym elementem funkcji kierowania, zarządzania, administrowania, czyli najogólniej mówiąc – sprawowania władzy. Z tego właśnie powodu problematyka kontroli państwowej była przedmiotem zainteresowania najwyższych organów państwa od początku istnienia II Rzeczypospolitej, kiedy to z trzech dotychczas istniejących systemów organizacyjnoprawnych należało utworzyć względnie spójny organizm państwowy ze wszystkimi jego niezbędnymi strukturami organizacyjnymi. Należy zatem podkreślić, że rodowód kontroli państwowej jest niewiele tylko młodszy od początku odrodzonej Rzeczypospolitej, gdyż zwieńczeniem procesu tworzenia struktur organizacyjnych tej kontroli było wydanie przez Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego dekretu z dnia 7 lutego 1919 r. o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa². Kilkanaście dni później, mocą postanowienia Naczelnika Państwa z dnia 15 lutego 1919 r., mianowany został jej pierwszy prezes, którym został Józef Higersberger³.

Zgodnie z art. 1 dekretu, Najwyższa Izba Kontroli Państwa [dalej: NIKP] była władzą w pełni niezależną od innych władz publicznych, podległą tylko Na-

¹ Z. LEOŃSKI: *Nauka administracji*. Warszawa 1999, s. 128.

² Dz.U. nr 14, poz. 183. Na jego podstawie uchylone zostało postanowienie Tymczasowej Rady Stanu z dnia 10 sierpnia 1917 r. o utworzeniu Urzędu Obrachunkowego.

³ „Monitor Polski” nr 45 z dnia 25 lutego 1919 r.

czelnikowi Państwa. Wykonywała zatem swe funkcje kontrolne w pełni samodzielnie. Do jej zadań należały m.in.: kontrola wykonania budżetu państwa, stałe i wszechstronne kontrolowanie dochodów i wydatków państwowych, badanie prawidłowości administrowania majątkiem państwa oraz kontrola gospodarki instytucji, zakładów fundacji i funduszków, w tym również funduszków samorządowych. Kontrolą mogły być objęte także niektóre miasta oraz powiatowe związki komunalne wskazane w regulaminie⁴. Artykuł 20 dekretu przewidywał również wydawanie przez Prezesa NIKP aktów wykonawczych (rozporządzeń), mających na celu stworzenie terenowych struktur organizacyjnych NIKP, działających na określonych obszarach Polski. Na tej podstawie rozporządzeniem Prezesa Najwyższej Izby Kontroli Państwa z dnia 17 stycznia 1920 r. o utworzeniu trzech Izb Kontroli Państwa⁵ jednostki takie zostały ustanowione w Warszawie, w Kielcach oraz we Lwowie. Właściwość poszczególnych Izb obejmowała „urzędy drugiej instancji, mające siedzibę na obszarze okręgu właściwej Izby Kontroli, oraz wszystkie im podwładne urzędy i władze pierwszej instancji również wtedy, gdy te ostatnie mają siedzibę poza obrębem terytorialnym województw, na które rozciąga się działalność właściwej Izby Kontroli Państwa”⁶. Izba Warszawska obejmowała województwa: warszawskie, łódzkie i białostockie, Izba Kielecka województwa kieleckie i lubelskie, a Izba we Lwowie – obszar Małopolski. Zatem żadna z tych Izb nie obejmowała terenów Górnego Śląska, zapewne także z tego powodu, że jego granice północno-zachodnie nie były jeszcze jednoznacznie określone.

Wymienione akty prawne nie ukończyły procesu tworzenia podstaw organizacyjnych i prawnych kontroli państwowej w II Rzeczypospolitej. Należy podkreślić, że równoległe trwały intensywne prace związane z kształtowaniem ustrojowych zrębów państwowości. Ówczesna Polska nie miała bowiem jeszcze ani ostatecznie ukształtowanego terytorium, ani jednolitego prawodawstwa – w tym konstytucji – ani też właściwego dla demokratycznego państwa systemu organów władzy i administracji publicznej. Nic zatem dziwnego, że w pierwszych latach istnienia państwa polskiego obowiązywały w nim regulacje przyjęte jeszcze w okresie zaborów⁷. Trwały też intensywne prace nad obsadą kierowniczych stanowisk w państwie, także w administracji terenowej. Z konieczności posady te obejmowali głównie urzędnicy pracujący w dotychczasowych organach państw

⁴ Tymczasowy regulamin NIKP i jej organów ogłoszony został przez Naczelnika Państwa w dniu 20 lutego 1920 r. („Monitor Polski” nr 41). Regulamin ten przewidywał objęcie kontrolą powiatowe związki komunalne i miasta powyżej 25 000 mieszkańców stanowiące samodzielne powiaty miejskie, ale tylko na terenie byłego zaboru rosyjskiego. Jednocześnie przewidywał, że wykaz miast i związków samorządowych objętych kontrolą na obszarze pozostałych zaborów będzie podany później.

⁵ „Monitor Polski” nr 31 z dnia 9 lutego 1920 r.

⁶ Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 1921 r. w przedmiocie kompetencji izb kontroli Państwa. „Monitor Polski” nr 13, poz. 28.

⁷ Zob. np. ustawę z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej. Dz.U. nr 64, poz. 385.

zaborczych, co niekiedy dodatkowo utrudniało budowanie trwałych struktur administracji publicznej oraz innych władz publicznych⁸.

Nieco inna, niemniej jeszcze trudniejsza, sytuacja występowała na Górnym Śląsku. Proces przyłączenia tych ziem do Polski był niezwykle dramatyczny, charakteryzujący się kolejnymi zbrojnymi powstaniem, plebiscytem oraz zaangażowaniem obcych państw. Ostateczne ustalenie północno-zachodnich granic województwa śląskiego nastąpiło dopiero po trzecim powstaniu śląskim, na podstawie uchwały Konferencji Ambasadorów w Paryżu z dnia 20 października 1921 r.⁹ Ustalenie tych granic miało ogromne znaczenie dla gospodarczego bytu II Rzeczypospolitej, Polsce bowiem przyznano wprawdzie mniejszą obszarowo część Górnego Śląska, jednak znalazła się w niej większość dużych zakładów przemysłowych: 9 kopalń rud żelaza, aż 53 kopalnie węgla, 10 kopalń rud cynku i ołowiu, 5 hut żelaza, wszystkie huty cynku, ołowiu i srebra (w liczbie 18). Niemcy szacowali, że stracili 9/10 zasobów węgla kamiennego¹⁰. Zgodzić się zatem trzeba z poglądem, że „łącząc się z Rzeczypospolitą, Górny Śląsk wnosił do tego związku wyjątkowo bogate wiano”¹¹.

Na tle tych wydarzeń szczególne znaczenie miało wcześniejsze uchwalenie przez Sejm Rzeczypospolitej ustawy Konstytucyjnej z dnia 15 lipca 1920 r. zawierającej Statut Organiczny Województwa Śląskiego¹². Nie ulega wątpliwości, że była to pierwsza ustawa konstytucyjna II Rzeczypospolitej¹³, wyprzedzająca prawie o rok uchwalenie Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.¹⁴ Z tego też powodu instytucje państwowe na Górnym Śląsku charakteryzowały się swoistą odrębnością zarówno organizacyjną, jak i funkcjonalną. Odrębności te, z uwagi na przemysłowy charakter tego województwa, jego infrastrukturę, duże skupisko ludności oraz jej specyfikę zawodową, widoczne są także dzisiaj. Wpłynęło to i wpływa również obecnie na przedmiotowy zakres kontroli państwowej na tym obszarze.

Statut Organiczny w art. 1 stwierdzał, że „Województwo Śląskie będzie nieodłączną częścią składową Rzeczypospolitej Polskiej i będzie posiadało prawa samorządne stosownie do przepisów statutu”. Organami województwa śląskiego był Sejm Śląski jako organ stanowiący (art. 4) oraz Wojewoda i licząca 7 człon-

⁸ K. POPIEL: *Wspomnienia polityczne*. Warszawa 1983, s. 16. Autor podaje, że wśród Polaków z dawnej administracji rosyjskiej dało się zauważyć przekonanie, „iż za pomocą łapówki wszystko da się zrobić”.

⁹ Zob. oświadczenie rządowe z dnia 23 maja 1922 r. w sprawie podziału Górnego Śląska. Dz.U. nr 44, poz. 369.

¹⁰ M. CZAPLIŃSKI: *Dzieje Śląska od 1806 do 1945 roku*. W: M. CZAPLIŃSKI, E. KASZUBA, G. WAŚ, R. ŻERELIK: *Historia Śląska*. Wrocław 2007, s. 398–401.

¹¹ S. ROSENBAUM: *Górny Śląsk na zakręcie. Konflikty narodowe i społeczne na pruskim Górnym Śląsku w latach 1918–1919*. „Biuletyn IPN” 2008, nr 11–12, s. 56.

¹² Dz.U. nr 73, poz. 497.

¹³ Zob. E. KAZNOWSKA: *Kompetencje Śląskiej Rady Wojewódzkiej – regulacja prawna oraz praktyka (1922–1939)*. W: *Z dziejów prawa* [cz. 1]. Red. A. LITYŃSKI. Katowice 1996, s. 175 i n.

¹⁴ Dz.U. nr 44, poz. 267.

ków Rada Wojewódzka jako organy naczelne administracji województwa śląskiego (art. 24). Wojewoda i jego zastępca byli mianowani przez Naczelnika Państwa na wniosek Rady Ministrów, a pozostali członkowie Rady Wojewódzkiej byli wybierani przez Sejm Śląski na roczną kadencję. Artykuł 33 ust. 1 stanowił, że „wyższych urzędników administracji państwowej urzędu wojewódzkiego od VIII klasy począwszy mianuje Naczelnik Państwa, na wniosek Rady Ministrów, po wysłuchaniu wojewody”. Z kolei dodany w dniu 8 marca 1921 r. ust. 3 tego przepisu wskazywał również, że pracownicy państwowi „urzędujący w Województwie Śląskim powinni w zasadzie pochodzić z Województwa Śląskiego”. Przy równych kwalifikacjach mieli oni także pierwszeństwo w zatrudnieniu, a ich przeniesienie do innych części Polski wbrew ich woli mogło nastąpić tylko wówczas, gdy wymagało tego ich „wyszkolenie lub wydoskonalenie, albo przeważający interes służby państwowej”¹⁵. Należy zaznaczyć, że przepis ten nie odnosił się tylko do urzędników zatrudnionych w urzędzie wojewódzkim, ale także do wszystkich urzędników państwowych, również tych zatrudnionych w utworzonym w 1924 r. Specjalnym Urzędzie Kontroli Państwowej w Katowicach. Choć rozwiązanie to, wprowadzone na potrzeby budowania struktur administracyjnych województwa śląskiego, nieznanne w innych częściach Polski współcześnie mogłoby być uznane za co najmniej kontrowersyjne, to nie ulega wątpliwości, że wówczas było wyrazem roztropności władz polskich. Należy podkreślić, że jego uchwalenie miało miejsce na 12 dni przed plebiscytem, przeprowadzonym na podstawie art. 88 traktatu wersalskiego¹⁶, mającym rozstrzygnąć o przynależności części Górnego Śląska albo do Niemiec, albo do Polski. Za przynależnością do Niemiec miała przekonać Ślązaków znowelizowana wcześniej, bo w dniu 27 listopada 1920 r., Konstytucja weimarska, zakładająca dalej idące rozwiązania prawne w zakresie autonomii Górnego Śląska niż przewidywał to dotychczas Statut Organiczny. Przepisy niemieckie stanowiły m.in., że urzędnicy mają wywodzić się z mieszkańców danego landu, stąd zakładały także podniesienie do rangi odrębnego landu prowincji górnośląskiej, na wzór Bawarii. Przecistawiając się tej czysto propagandowej niemieckiej regulacji, Sejm RP znowelizował Statut Organiczny w ten sposób, że dał pierwszeństwo w zatrudnieniu w urzędach administracji państwowej (w tym również w NIKP, a później w Najwyższej Izbie Kontroli) urzędnikom pochodzącym z terenów województwa śląskiego i wzmocnił ich ochronę przed nieuzasadnionym przeniesieniem poza Śląsk. Jak podkreśla J. Ciągwa, ustawodawca Polski odparł w ten sposób niemieckie prognozy, że na Śląsk napłyną ludzie z całej Polski, co spowoduje, że Ślązacy i tak znajdą się na drugorzędnych pozycjach. Autor stwierdza jednocześnie, że propagandowe efek-

¹⁵ Artykuł 33 statutu w brzmieniu nadanym mu ustawą konstytucyjną z dnia 8 marca 1921 r. dotyczącą uzupełnienia Ustawy Konstytucyjnej z dnia 15 lipca 1920 r. zawierającej Statut Organiczny Województwa śląskiego. Dz.U. nr 26, poz. 146.

¹⁶ Traktat pokoju między mocarstwami sprzymierzonymi i skojarzonymi i Niemcami, podpisany w Wersalu dnia 23 czerwca 1919 r. Dz.U. 1920, nr 35, poz. 200.

ty tej nowelizacji były jednak nikłe, z uwagi na to, że omawianą nowelizację Statutu Organicznego opublikowano dopiero dwa dni po plebiscycie¹⁷.

Treść tego przepisu obowiązywała do końca okresu międzywojennego, choć podejmowane były próby jego uchylecia. Należy podkreślić, że Sejm RP ustawą z dnia 13 lutego 1924 r. w przedmiocie stosowania na obszarze województwa śląskiego ustaw dotyczących państwowej służby cywilnej¹⁸ uchylił ten przepis w całości. Jednak wskutek protestu Sejmu Śląskiego, wyrażonego w ustawie z dnia 9 lipca 1924 r.¹⁹, Sejm RP na mocy kolejnej ustawy²⁰ pozostawił w mocy w całości treść ustępu 3 w art. 33 Statutu, uchylając jedynie ust. 2 i 3 tego przepisu. Regulacja ta miała niewątpliwie wpływ na zatrudnienie Ślązaków w organach państwowych i samorządowych, w tym także w organach kontroli państwowej. Dodajmy, że zgodnie z art. 41 Statutu, „W ciągu pierwszych 10 lat od chwili objęcia Śląska przez Polskę nominacja wszystkich urzędników, których nie mianują lub nie wybierają władze, lub instytucje śląskie, nie może nastąpić bez wysłuchania wojewody”. To również miało gwarantować pierwszeństwo w zatrudnieniu wyższych urzędników państwowych, w tym także tych pracujących w NIK.

W praktyce niekiedy jednak pojawiały się problemy interpretacyjne, odnoszące się zwłaszcza do tego, jak należy pojmować „równe kwalifikacje”, tym bardziej że na zakres tych kwalifikacji składało się zazwyczaj wiele elementów nieokreślonych w tym przepisie. Nie było także szczególnej procedury gwarantującej Naczelnikowi Państwa dokonanie właściwego wyboru. Nie prowadzono też jak dotąd żadnych badań wskazujących, w jakim zakresie proces nominacji na najwyższe stanowiska w województwie uwzględniał treść art. 33 ust. 3 Statutu. Wiemy natomiast, że w 1926 r. w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim udział Ślązaków wynosił 43,5%, a nie-Ślązaków – 56,5%²¹. O tym, że przepis ten mógł być nieprzestrzegany wskazuje też rezolucja Sejmu Śląskiego z dnia 2 czerwca 1930 r., wzywająca Wojewodę Śląskiego „do podjęcia niezwłocznych starań u centralnych władz państwowych w celu poszanowania ludowi śląskiemu konstytucyjnie zagwarantowanych praw i przyrzeczeń rządu polskiego, zaprzestania rugów miejscowej ludności z urzędów wojewódzkich i państwowych oraz narzucania na Śląsk urzędników wojewódzkich i państwowych z innych dzielnic Polski”²².

¹⁷ J. CIĄGWA: *Pierwsza nowela ustawy konstytucyjnej z dnia 15 lipca 1920 roku zawierającej statut organiczny województwa śląskiego*. W: „Z Dziejów Prawa”. T. 5 (13). Red. A. LITYŃSKI, M. MIKOŁAJCZYK, W. ORGANIŚCIAK. Katowice 2012, s. 158.

¹⁸ Dz.U. nr 21, poz. 224.

¹⁹ Ustawa Sejmu Śląskiego z dnia 9 lipca 1924 r. o wyrażeniu zgody na zmianę statutu organicznego województwa śląskiego. Dz.U. Śl. nr 18, poz. 73.

²⁰ Ustawa z dnia 18 marca 1925 r. zmieniająca niektóre postanowienia ustawy z dnia 13 lutego 1924 r. w przedmiocie stosowania na obszarze województwa śląskiego ustaw dotyczących państwowej służby cywilnej. Dz.U. nr 36, poz. 240.

²¹ M. WANATOWICZ: *Ludność napływowa na Górnym Śląsku w latach 1922–1939*. Katowice 1982, s. 54.

²² J. CIĄGWA: *Pierwsza nowela...*, s. 171.

Nie ulega wątpliwości, że u podstaw tej rezolucji legło przeświadczenie o znaczącym wpływie wojewody na obsadę stanowisk urzędniczych, bez poszanowania treści art. 33 ust. 3 Statutu²³.

Znaczący wpływ na strukturę i zakres działania organów państwowych, a w tym także na zakres działań kontrolnych NIKP i NIK w przedwojennym województwie śląskim, miała również nowelizacja innych przepisów Statutu Organicznego, dokonana wskazaną wyżej ustawą z dnia 8 marca 1921 r. Na jej podstawie do Statutu dodano art. 8a o treści: „Wszelkie zmiany ustaw dotyczących górnictwa, przemysłu, handlu i rękodzielnictwa, obowiązujących w Województwie Śląskiem w dniu przyjęcia Górnego Śląska przez Polskę, mogą nastąpić tylko za zgodą Sejmu Śląskiego”. Przepis ten wzmocniał pozycję władz Śląska wobec władz Rzeczypospolitej Polskiej, wskazywał także na znaczenie tych gałęzi gospodarki i handlu dla rozwoju województwa śląskiego i całej Polski, a pośrednio wyznaczał też zakres przedmiotowej kontroli organów kontroli państwowej na Śląsku. Stanowił również swoisty wyraz szacunku dla dotychczasowych regulacji prawnych, powstałych wprawdzie pod rządami innych państw, niemniej gwarantujących prawidłowe funkcjonowanie przedsiębiorstw. Wskazywało na to uzasadnienie projektu nowelizacji Statutu, w którym podkreślano, że „Wartość wytwórczości przemysłowej i górniczej Górnego Śląska będzie stanowić co najmniej połowę produkcji górniczej i przemysłowej Rzeczypospolitej Polskiej. Rozwój wytwórczości tej nastąpił na Górnym Śląsku na podstawie obowiązujących tam obecnie ustaw górniczych i przemysłowych. Zmiana tych ustaw powinna nastąpić z uwzględnieniem potrzeb i specjalnych warunków śląskich”²⁴. Dodajmy, że na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 sierpnia 1922 r. w przedmiocie przepisów przejściowych o używaniu języka polskiego w sądownictwie i notariacie w górnośląskiej części Województwa Śląskiego²⁵ dopuszczono możliwość posługiwania się językiem niemieckim zarówno w sądach, jak i w urzędach notarialnych.

Sejm Śląski formalnie nie był zależny od naczelných organów II RP. Ustawy Sejmu Śląskiego nie wymagały zatem żadnego zatwierdzenia i były podpisywane przez Marszałka Sejmu Śląskiego. Ogłaszał je Wojewoda w „Dzienniku Ustaw Śląskich”, utworzonym rozporządzeniem Wojewody Śląskiego z dnia 17 czerwca 1922 r. Jako zasadę przyjęto, że ogłoszone w nim akty prawne będą wchodzić w życie po upływie 14 dni od ich ogłoszenia. Samodzielność Sejmu Śląskiego została dodatkowo wzmocniona przez cytowaną wyżej ustawę nowelizującą Statut z dnia 8 marca 1921 r., stanowiącą, że każdorazowa zmiana Statutu wymagać będzie zgody Sejmu Śląskiego. Dopiero Konstytucja z dnia 23 kwietnia 1935 r.²⁶

²³ M. CZAPLIŃSKI, E. KASZUBA, G. WĄS, R. ŻERELIK: *Historia Śląska*. Wrocław 2002, s. 397–403.

²⁴ J. CIĄGWA: *Pierwsza nowela...*, s. 163.

²⁵ Dz.U. nr 70, poz. 631.

²⁶ Dz.U. nr 30, poz. 227.

w art. 81 naruszała tę samodzielność i nienaruszalność Statutu, stanowiąc, że jego treść może zostać zmieniona nie ustawą konstytucyjną wymagającą trybu szczególnego, ale ustawą zwykłą. Nie zakończyło to jednak trwającego od początku obowiązywania Statutu sporu w kwestii jego konstytucyjnego charakteru²⁷.

Całokształt uprawnień Sejmu Śląskiego był bardzo szeroki i obejmował wiele spraw o charakterze wyłącznym²⁸. Zgodnie z art. 4 Statutu, do jego wyłącznej kompetencji należało ustawodawstwo m.in. w zakresie: ustroju śląskich władz administracyjnych, samorządu powiatowego i gminnego oraz podziału administracyjnego województwa, organizacji sił policyjnych i żandarmerii, nadzoru budowlanego i ochrony przeciwpożarowej, zaopatrzenia w energię elektryczną i wodę, szkolnictwa ogólnokształcącego i zawodowego, przeciwdziałania lichwie, „ukrócenia spekulacji na każdym polu”, jak również ustawodawstwo w sprawie zakładów użyteczności publicznej względnie w sprawie robót publicznych dokonywanych na koszt Skarbu Śląskiego, a także w „sprawach dotowanych ze Skarbu Śląskiego spółek akcyjnych lub kooperatyw”. Sejm miał również wyłączne uprawnienie do „ustalania corocznego budżetu i zatwierdzania zamknięć rachunkowych, zaciągania pożyczek wojewódzkich, zbywania, zamiany i obciążania nieruchomości majątku wojewódzkiego i przyjęcia gwarancji finansowych”, a także „nakładania podatków i opłat publicznych śląskich” stosownie do odrębnych przepisów, które zgodnie z art. 5 Statutu, miały zostać uchwalone w równobrzmiących ustawach: państwowej i śląskiej. Projekt tej ustawy miał zostać sporządzony przez Radę Ministrów w porozumieniu z Radą Wojewódzką. Do tego czasu miały obowiązywać w województwie śląskim dotychczasowe przepisy podatkowe, z tym że dochody z podatków i opłat miały wpływać do Skarbu Śląskiego, który też miał prowadzić administrację podatkową. Z tych dochodów, zgodnie z art. 5 Statutu, Skarb Śląski miał oddać na potrzeby ogólnopaństwowe część „odpowiadającą liczbie mieszkańców oraz sile podatkowej Śląska”, obliczaną w sposób przewidziany w załączniku do Statutu. Kwotę tę, zwaną tangenta, obliczała corocznie Rada Ministrów na podstawie wniosków Rady Wojewódzkiej. Statut stawiał jednak warunek, że tak obliczona kwota tangenty wymaga opublikowania „wraz ze szczegółowym uzasadnieniem”.

Tangenta to, według W. Dąbrowskiego, „Formułka matematyczna, przewidująca, że gdy przeciętny dochód Skarbu Śląskiego przypadający na jednego mieszkańca będzie równy przeciętnemu dochodowi skarbowemu na jednego mieszkańca całej Polski, wówczas dochód Śląska zużyty zostanie na potrzeby Woj. Śląskiego. W tym wypadku nie odprowadza się tangenty. Na wypadek, gdy dochód przeciętny Skarbu Śląskiego, przypadający na jednego mieszkańca, będzie wyższy od przeciętnego dochodu w całym Państwie, to Skarb Śląski winien oddać poło-

²⁷ Zob. J. KOKOT: *Zakres działania województwa śląskiego jako jednostki samorządu terytorialnego*. Katowice 1939, s. 15.

²⁸ H. RECHOWICZ: *Sejm Śląski 1922–1939*. Katowice 1971, s. 61.

wę tej nadwyżki Skarbowi R.P. Jeżeli przeciętny dochód śląski będzie niższy od przeciętnego dochodu w całym Państwie, Skarb R.P. winien wpłacić do Skarbu Śl. odpowiednią różnicę²⁹.

Zasady ustalania tangenty określał załącznik (dodatek) do Statutu³⁰ według następujących zasad:

- 1) ludność cywilna województwa śląskiego = a
- 2) ludność cywilna Rzeczypospolitej Polskiej wraz z województwem śląskim = b
- 3) dochód ogólny Skarbu Śląskiego z podatków i opłat pobieranych ze Śląska, bez dochodu z dodatków do podatków = c
- 4) dochód ogólny Skarbu Rzeczypospolitej i Skarbu Śląskiego z podatków i opłat wszelkiego rodzaju (bez dodatków od opłat) = d
- 5) Skarb Śląski zatrzymuje na własne potrzeby część równającą się:

$$\frac{c}{2} + \frac{d}{2} \times \frac{a}{b}$$

- 6) Skarb Śląski oddaje na potrzeby ogólnopaństwowe część równającą się:

$$\frac{c}{2} - \frac{d}{2} \times \frac{a}{b}$$

Nie ulega wątpliwości, że zarówno problematyka wysokości odprowadzanej tangenty do Skarbu Państwa, jak i wykonanie budżetu śląskiego winny podlegać kontroli niezależnego organu. Statut Organiczny, w art. 14, przewidywał zatem utworzenie specjalnego organu kontrolnego – Izby Obrachunkowej Śląskiej, z pomocą którego Sejm Śląski wykonywałby funkcje kontrolne nad działalnością Rady Wojewódzkiej oraz kontrolowałby wykonanie budżetu województwa śląskiego. Stosowne rozwiązania w tym zakresie miała zawierać specjalna ustawa o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego, która regulować miała także zagadnienia wyborów do Sejmu Śląskiego, jego organizację wewnętrzną, organizację Rady Wojewódzkiej, a także strukturę i zasady funkcjonowania śląskiego urzędu wojewódzkiego, jako aparatu pomocniczego organów wykonawczych. Nadto, zgodnie z art. 15 Statutu Organicznego, ta szczególna ustawa miała być opublikowana zarówno w „Dzienniku Ustaw RP”, jak i w „Dzienniku Ustaw Śląskich”. Co więcej, przepis ten gwarantował prawo weta Naczelnika Państwa, gdyby ustawa naruszała przepisy Statutu Organicznego.

Można zatem powiedzieć, że w dniu uchwalania Statutu Organicznego ustawodawca przewidywał istnienie dwóch niezależnie działających organów kontroli państwowej: Najwyższej Izby Kontroli Państwa oraz Izby Obrachunkowej Śląskiej. Wszystko wskazuje na to, że organy te działać miały na podobnych za-

²⁹ W. DĄBROWSKI: *Poradnik prawniczy dla prac ustawodawczych Sejmu Śląskiego i jego komisji*. Katowice 1937, s. 200. Należy dodać, że autor był wicemarszałkiem IV Sejmu Śląskiego oraz przewodniczącym komisji budżetowo-skarbowej.

³⁰ Wzór obliczania tangenty opracował prof. R. Rybarski, ówczesny wiceminister skarbu w rządzie II RP. Zob. bliżej J. CIĄGWA: *Kontrowersje wokół tangenty*. W: *Podstawy materialne państwa. Zagadnienia prawnohistoryczne*. Red. D. BOGACZ, M. TKACZUK. Szczecin 2006, s. 144.

sadach. Zasadnicza odmienność sprowadzała się do ich różnej właściwości miejscowej. Problem jednak w tym, że Statut miał wejść w życie z dniem objęcia województwa śląskiego przez Rzeczpospolitą Polską, a termin ten nie był wówczas znany. Nastąpiło to dopiero w dniu 22 czerwca 1922 r.³¹ Powstawanie i rozwój instytucji ogólnopaństwowych były więc na razie niezależne od rozwoju instytucji tworzonych w województwie śląskim. Z czasem okazało się, że niektóre przepisy gwarantujące niezależność organów kontroli państwowej na Śląsku nie zostały zrealizowane.

Tymczasem w dniu 17 marca 1921 r. Sejm RP uchwalił Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej. Nie naruszała ona postanowień Statutu Organicznego Województwa Śląskiego. Jej art. 9 stanowił jednak, że do kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym, badania zamknięć rachunków państwa, przedstawiania corocznie Sejmowi wniosku o udzielenie lub odmówienie udzielenia rządowi absolutorium – jest powołana Najwyższa Izba Kontroli, oparta na zasadzie kolegalności i niezależności sędziowskiej członków jej Kolegium, usuwalnych tylko uchwałą Sejmu RP, większością 3/5 głosujących. Organizację Najwyższej Izby Kontroli i sposób jej działania miała szczegółowo określić odrębna ustawa.

Ustawę taką Sejm RP uchwalił w dniu 3 czerwca 1921 r.³², tym samym utracił moc obowiązujący dotychczas dekret Naczelnika Państwa z dnia 19 lutego 1919 r. o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa. Zgodnie z nową ustawą, kontrola państwowa była władzą opartą na zasadach kolegalności, niezależną od rządu i podległą bezpośrednio Prezydentowi Rzeczypospolitej. Najwyższe uprawnienia orzecznicze ustawa przyznawała Kolegium NIK, w skład którego wchodził: Prezes NIK, dwaj wiceprezesi, dyrektorzy departamentów oraz ich zastępcy. W ujęciu strukturalnym w skład NIK wchodziły też cztery departamenty podzielone na wydziały oraz odrębny wydział personalny. Zgodnie z art. 27 tej ustawy, Prezes NIK, działając w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów, mógł otwierać izby okręgowe kontroli i ustalać ich terytorialny zakres działania. Izby okręgowe były terenowymi jednostkami NIK, równorzędnymi departamentom funkcjonującym w NIK w Warszawie. Prezes NIK, działając w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów, mógł także powierzać sprawowanie kontroli innym organom kontroli państwowej poza terytorialnie właściwą izbą. W skład izb okręgowych wchodził: prezes, wiceprezes, naczelnicy wydziałów, radcowie, sekretarze i referenci, pomocnicy referentów, rachmistrze i archiwista oraz kanceliści. Prezesa izby okręgowej mianował Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Prezesa NIK. Z kolei urzędników izb okręgowych do VIII stopnia służbowego włącznie mianował Prezes NIK na wniosek prezesa izby okręgowej. Urzędników niższych stop-

³¹ Ustawa z dnia 16 czerwca 1922 r. o roziągnięciu na ziemię górnośląskie województwa śląskiego Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i niektórych innych ustaw oraz w przedmiocie zmian w ustawodawstwie na tych ziemiach obowiązujących. Dz.U. nr 46, poz. 388.

³² Ustawa z dnia 3 czerwca 1921 r. o kontroli państwowej. Dz.U. nr 51, poz. 314.

ni służbowych i wszystkich innych funkcjonariuszy izby okręgowej mianował prezes izby okręgowej. Zadaniem izb okręgowych było kontrolowanie urzędów podległych ministrom i władzom centralnym, a także „w miarę uznania Rządu”, organów samorządnych, „zakładów, fundacji, stowarzyszeń i spółek, działających przy udziale finansowym Skarbu Państwa lub pod jego gwarancją”. Jednocześnie art. 28 ustawy dopuszczał w razie potrzeby możliwość tworzenia przez Prezesa NIK, działającego w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów, specjalnych urzędów kontroli państwowej. Urzędy te miały mieć taką samą strukturę organizacyjną jak izby okręgowe i działać na tych samych zasadach, jednak z uwzględnieniem specjalnych przepisów, jakie Prezes Najwyższej Izby Kontroli mógł wydać w porozumieniu z właściwymi ministrami.

Z treści ustawy nie wynikało jednoznacznie, czy NIK będzie także obejmować swą właściwością województwo śląskie. Analiza tych przepisów pozwala jednak wyrazić przypuszczenie, że ustawodawca celowo skonstruował omawiane przepisy na tyle elastycznie, by w razie potrzeby rozciągnąć przedmiotowy i podmiotowy zakres działania NIK także na obszar województwa śląskiego. Wprawdzie wprost uczynić tego nie mógł, na przeszkodzie stał bowiem omówiony wyżej przepis art. 14 Statutu Organicznego przewidujący utworzenie odrębnej Izby Obrachunkowej Śląskiej, niemniej można przypuszczać, że już wówczas zarysowała się tendencja do unifikacji kontroli państwowej w Polsce, z uwzględnieniem rozciągnięcia jej również na terytorium samorządnego województwa śląskiego. Należy przypomnieć, że gdy uchwalono ustawę o kontroli państwowej, nie obowiązywał jeszcze Statut Organiczny (wszedł on w życie w dniu 22 czerwca 1922 r.), nie było też ostatecznie określonych granic samorządnego województwa śląskiego, co nastąpiło dopiero w dniu 20 października 1921 r.

Teza o podjętej już wtedy próbie unifikacji kontroli państwowej w Polsce jest bardzo prawdopodobna, gdyż od samego początku obowiązywania Statutu Organicznego prawie nieustannie toczyły się spory wokół zasad ustalania należnej Skarbowi Państwa tangenty oraz zasad kontroli władz centralnych w zakresie prawa budżetowania. W tym celu zamierzano wprowadzić specjalne środki kontroli, niestosowane w odniesieniu do innych dziedzin działalności ustawodawczej Sejmu Śląskiego. Jak podkreśla J. Ciągwa, ta szczególna preferencja śląskiego ustawodawstwa budżetowego i otoczenie go specjalną pieczęcią władz centralnych były w pełni zrozumiałe, „jeśli uwzględnimy fakt, że budżet ten był wiernym obrazem tego, co Skarb Państwa otrzyma z województwa śląskiego tytułem tangenty”³³.

Próby ograniczania samodzielności budżetowej przybierały postać konkretnych projektów aktów prawnych. Na początku 1922 r. projekt taki przygotowany został przez Prezydium Rady Ministrów i przewidywał bardzo krótki termin opracowania preliminarza budżetowego województwa śląskiego, i przedstawie-

³³ J. CIĄGWA: *Wpływ centralnych organów Drugiej Rzeczypospolitej na ustawodawstwo śląskie w latach 1922–1939*. Katowice 1979, s. 213.

nia go Ministrowi Skarbu RP za pośrednictwem Ministra Spraw Wewnętrznych. Po sprzeciwie Naczelnej Rady Ludowej projekt został uznany za sprzeczny z zasadami autonomii Śląska³⁴. Podobnie nieudaną próbę ograniczenia samodzielności budżetowej podjęto w 1932 r., wpisując do projektu ustawy o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego zawity termin uchwalenia budżetu. Po upływie tego terminu projekt ustawy budżetowej miał ogłosić wojewoda, na wniosek Śląskiej Rady Wojewódzkiej. Była to więc próba kontroli władz wykonawczych nad Sejmem Śląskim, rozwiązania niespotykanego w żadnym z krajów ówczesnej Europy³⁵.

Struktura organizacyjna NIK w terenie zaczęła się krystalizować wkrótce po uchwaleniu ustawy o kontroli państwowej. Już w dniu 20 sierpnia 1921 r. utworzona została Izba Okręgowa Kontroli w Kowlu, obejmująca województwa wołyńskie i poleskie³⁶, w dniu 29 września 1921 r. utworzono taką Izbę w Poznaniu, obejmującą województwa poznańskie i pomorskie³⁷, wreszcie w dniu 22 grudnia 1921 r. utworzona została Okręgowa Izba Kontroli Państwowej w Krakowie, obejmująca województwo krakowskie i śląskie³⁸. Rok później, w dniu 6 września 1922 r., utworzona została Okręgowa Izba w Wilnie, obejmująca ziemię wileńską oraz województwo nowogródzkie³⁹. Przypomnijmy, że na podstawie dotychczasowych przepisów działały już takie Izby w Warszawie, Kielcach oraz we Lwowie.

Jak z powyższego wynika, województwo śląskie objęte było początkowo właściwością miejscową Okręgowej Izby Kontroli w Krakowie. Było to podyktowane wskazanymi wcześniej względami, a w szczególności nieobowiązaniem jeszcze Statutu Organicznego. Warto jednak zwrócić uwagę na jej specyficzny charakter ustrojowy, miała bowiem funkcjonować zarówno zgodnie z przepisami ustawy o kontroli państwowej, jak i na podstawie przepisów Statutu Organicznego. Podmiotowym zakresem kontroli w województwie śląskim objęte były przede wszystkim organy państwowe, powstawały jednak wątpliwości co do zakresu kontroli wykonania budżetu samorządnego województwa śląskiego przez tę izbę. Zastrzeżenia te wynikały stąd, że uchwalenie tego budżetu należało wszakże do kompetencji autonomicznego Sejmu Śląskiego.

³⁴ Ibidem, s. 214.

³⁵ Ibidem, s. 216.

³⁶ Rozporządzenie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 20 sierpnia 1921 r. o utworzeniu izby okręgowej kontroli w Kowlu. Dz.U. nr 74, poz. 507. Siedzibę izby przeniesiono później do Brześcia nad Bugiem, na podstawie rozporządzenia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 12 marca 1924 r. Dz.U. nr 26, poz. 268.

³⁷ Rozporządzenie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 29 września 1921 r. o utworzeniu izby okręgowej kontroli w Poznaniu. Dz.U. nr 85, poz. 620.

³⁸ Rozporządzenie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 22 grudnia 1921 r. o utworzeniu izby okręgowej kontroli w Krakowie. Dz.U. nr 4, poz. 31.

³⁹ Rozporządzenie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 6 września 1922 r. o utworzeniu izby okręgowej kontroli w Wilnie. Dz.U. nr 75, poz. 684.

Aby wspomniane wątpliwości jak najszybciej rozwiązać, w tym czasie trwały także intensywne prace nad projektami ustaw przewidzianych do uchwalenia na podstawie stosownych delegacji zawartych w Statucie Organicznym. Projekty te obejmowały m.in. zagadnienia wzajemnego stosunku Skarbu Śląskiego do Skarbu Państwa, a także utworzenia Izby Obrachunkowej Śląskiej. Prace te postępowaly jednak bardzo powoli, ku rozgoryczeniu niektórych posłów śląskich⁴⁰. Wobec braku tego organu kontrolnego Sejm Śląski, uchwałą z dnia 11 stycznia 1924 r., wyraził zgodę na prowadzenie działalności kontrolnej przez organy Najwyższej Izby Kontroli w zakresie przewidzianym dla Izby Obrachunkowej Śląskiej⁴¹.

Niespełna dwa miesiące później, w dniu 5 kwietnia 1924 r., dostrzegając jednak potrzebę istnienia odrębnego organu kontroli państwowej na terenie województwa śląskiego, na podstawie rozporządzenia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli wydanego w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów, zgodnie z art. 28 ustawy o Kontroli Państwowej, utworzony zostaje Specjalny Urząd Kontroli Państwowej w Katowicach⁴². Jednocześnie z terytorialnego zakresu działania Okręgowej Izby Kontroli w Krakowie zostaje wyłączone województwo śląskie. Specjalny Urząd Kontroli Państwowej w Katowicach, otwarty w dniu 24 czerwca 1924 r., działał na tych samych zasadach, co okręgowe izby kontroli, ale wyłącznie na obszarze województwa śląskiego. W jego skład wchodził specjalny, wydzielony oddział obrachunkowy, który do czasu utworzenia Izby Obrachunkowej Śląskiej miał wykonywać rewizję finansową gospodarki tych działów administracji województwa śląskiego, które podlegałyby rewizji wspomnianej Izby. Ten zakres właściwości rzeczowej nowo powstałego urzędu usankcjonował także Sejm Śląski, uchwałą z dnia 11 maja 1924 r. powierzając organom NIK kontrolę dochodów i wydatków województwa śląskiego. W ten sposób organy NIK zostały upoważnione do prowadzenia faktycznej kontroli władz i urzędów we wszystkich działach administracji śląskiej⁴³. Należy dodać, że kontrola ta prowadzona była w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 3 czerwca 1921 r. o Kontroli Państwowej. Siedziba urzędu mieściła się w budynku przy placu Sejmu Śląskiego, a jego prezesem został A. Bajda⁴⁴.

Nie ulega wątpliwości, że Specjalny Urząd Kontroli Państwowej posiadał status szczególnie nie tylko z racji swej nazwy. Z jednej bowiem strony podmiotami jego kontroli były organy administracji państwowej (rządowej), a z drugiej strony

⁴⁰ W. DĄBROWSKI: *Stosunek Skarbu Śląskiego do Skarbu Państwa. Materiały*. Katowice 1939, s. 8.

⁴¹ *Ustawy Sejmu Śląskiego 1922–1932 r.* Katowice 1932, s. 101. Zob. także H. RECHOWICZ: *Sejm Śląski...*, s. 64.

⁴² Dz.U. nr 32, poz. 337. Poza tym w okresie międzywojennym funkcjonowało siedem izb okręgowych. Zob. bliżej H. RECHOWICZ: *Sejm Śląski...*, s. 64.

⁴³ H. RECHOWICZ: *Sejm Śląski...*, s. 64.

⁴⁴ Z. MADEJ: *Z dziejów delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Katowicach*. „Kontrola Państwa” 2004, nr 3, s. 188.

– organy i instytucje samorządowego województwa śląskiego. To, a także specyfika gospodarcza i finansowa województwa wyróżniały jego zakres działania na tym obszarze, jednocześnie podkreślając szczególny status, nieznan w innych częściach Polski. Wymienione fakty wskazują też, że w Sejmie Śląskim brakowało woli politycznej i determinacji do utworzenia Izby Obrachunkowej Śląskiej. Głos posłów śląskich, którzy się za tym opowiadali, nie był wystarczający, by zrealizowane zostały postanowienia Statutu Organicznego, gwarantujące Śląskowi nie tylko autonomię w dziedzinie prawodawstwa i władzy wykonawczej, lecz również w zakresie utworzenia niezależnych od władz ogólnopaństwowych organów kontroli państwowej. Należy podkreślić, że kolejno podejmowane przez Sejm Śląski próby utworzenia Izby Obrachunkowej Śląskiej kończyły się niepowodzeniem. Do końca II Rzeczypospolitej taki organ nie powstał. Nie był to zresztą jedyny grzech zaniechania w tej dziedzinie, do 1939 r. bowiem nie wydano także ustawy o zasadniczym znaczeniu nie tylko dla województwa śląskiego, lecz także i dla II Rzeczypospolitej, a mianowicie ustawy o zasadach wzajemnych rozliczeń finansowych, co przewidywał art. 5 Statutu.

Należy zatem postawić pytanie, dlaczego, mimo niebudzących wątpliwości postanowień Statutu Organicznego, nie wydano niektórych ustaw regulujących organizację i zasady funkcjonowania województwa śląskiego. Nie ulega wątpliwości, że przyczyn było wiele, i to zarówno o charakterze politycznym, jak i o charakterze społecznym i gospodarczym. Wśród przyczyn politycznych i społecznych wskazywano szczególnie to, że „w opinii publicznej rozpowszechnił się pogląd o nieprzebranych bogactwach ziemi śląskiej i zdolności płatniczej jej ludności, sprawiający, że to, co Śląsk dawał tytułem podatków, było wszystko za mało”⁴⁵.

Znacznie poważniejsze były przyczyny gospodarcze, skutkujące nieustannym sporem w sprawie wysokości tangenty. Należy przypomnieć, że organy województwa śląskiego przedkładały jedynie propozycję kwoty tangenty, a głos rozstrzygający w tym zakresie miała Rada Ministrów RP. Nie ulega wątpliwości, że ustalenia rządu centralnego nie szły w parze z interesem samorządowego województwa śląskiego, którego organy często wskazywały na znaczne dysproporcje pomiędzy wymaganą wysokością tangenty a jej kwotą faktycznie odprowadzaną do Skarbu Państwa. Niewątpliwie elastyczny charakter przepisów o tangencie uzależniał wysokość udziału Skarbu Śląskiego w wydatkach państwowych od swobodnej decyzji Rady Ministrów. Jak się podkreśla w literaturze, samorząd śląski nie posiadał „żadnej ustawowej podstawy do przewidywania z góry, ile będzie musiał wpłacić do Skarbu Państwa, co jest przecież czynnikiem pierwszorzędnej wagi dla gospodarki tego samorządu”⁴⁶.

Z dokumentów wynika, że Śląsk miał dla Polski szczególne znaczenie gospodarcze. Stąd pochodziło 100% koksu, 100% srebra, 99% ołowiu, 95% cynku,

⁴⁵ J. CIĄGWA: *Kontrowersje wokół tangenty...*, s. 161.

⁴⁶ J. KOKOT: *Zakres działania województwa śląskiego...*, s. 64.

75%, węgla, 75% żelaza i stali⁴⁷. Także 3/4 eksportu ze Śląska przechodziło przez porty, w czym dopatrywano się m.in. genezy portu w Gdyni i linii kolejowej łączącej Gdynię ze Śląskiem. W latach 1924–1939 województwo śląskie przekazało do Skarbu Państwa ponad 118 mln zł tytułem tangenty, co według niektórych źródeł przewyższało należną kwotę o ponad 71 mln zł⁴⁸. W piśmiennictwie podkreśla się również, że choć współcześnie trudno być rozjemcą w tym sporze, jedno nie ulega wątpliwości, a mianowicie to, że „śląska strona sporu przedstawiła konkretne argumenty przemawiające za słusznością jej stanowiska, tymczasem minister skarbu ograniczał się zawsze jedynie do umieszczenia w preliminarzu budżetowym państwa należnej państwu tangenty”⁴⁹. Problem nieprecyzyjnego przepisu o wzajemnych stosunkach finansowych między Skarbem Śląska a Skarbem Państwa i brak w tej sprawie ustawy szczegółowej niewątpliwie rzutował na odczuwalny na Śląsku brak poczucia pełnej samorządności. Jak podkreślano, „Bez względu na to, jaka będzie szata administracyjna Województwa Śląskiego, czy będzie ona autonomiczna, czy nazwiemy ją samorządem, to może być ona skuteczną tylko wtedy, jeżeli będzie oparta o własny skarb i o możliwości realizowania własnych potrzeb”⁵⁰. W. Dąbrowski pisał także, że „bez Górnego Śląska i województwa śląskiego nie może być mowy o gospodarczej niezależności Polski, a tym samym o jej znaczeniu i sile politycznej”⁵¹.

Brak przepisów regulujących wzajemne zależności pomiędzy Skarbem Państwa a Skarbem Śląskim, spory o wysokość tangenty, a także nieutworzenie Izby Obrachunkowej Śląskiej miały też negatywny wpływ na pozycję prawną NIK w ogóle, jak również na pozycję jej Specjalnego Urzędu Kontroli Państwowej w Katowicach. Dostrzegając wady regulacji prawnej pomiędzy obydwoma skarbami, z bezstronnego i niezależnego organu kontroli państwowej NIK stała się z czasem swoistym obserwatorem sporu pomiędzy stroną śląską a ogólnopolską, starając się jednocześnie zachować swą dotychczasową neutralność. Należy dodać, że postawa NIK w tym sporze zyskała uznanie obu stron konfliktu, do tego stopnia, że próbowano nawet powierzyć jej w tym względzie rolę rozjemcy. Jak podkreśla W. Dąbrowski, „na skutek dyskusji, jaka toczyła się w roku 1929 w Sejmie Śląskim na temat rozrachunku obu skarbow między sobą, już wtedy wysunięto pomysł powołania do życia specjalnego arbitrażu w osobie prezesa Izby Kontroli Państwa prof. S. Wróblewskiego i powierzenia mu rozstrzygnięcia interpretacyjnego tych pojęć prawno-skarbowych, które są ujęte w art. 5 Statutu. Projekt ten niestety nie przyszedł do skutku”⁵². Słowa te wymagają szczególnie podkreślenia. Sam fakt, że prezesowi NIK zaproponowano pełnienie swojej

⁴⁷ Dane z 1931 r. Zob. bliżej W. DĄBROWSKI: *Stosunek Skarbu Śląskiego...*, s. 9.

⁴⁸ J. CIAĞWA: *Kontrowersje wokół tangenty...*, s. 161.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ W. DĄBROWSKI: *Stosunek Skarbu Śląskiego...*, s. 8.

⁵¹ Ibidem, s. 10.

⁵² Ibidem, s. 45.

funkcji arbitra w sporze pomiędzy władzami województwa śląskiego a rządem RP wskazuje bowiem na niecodzienne zjawisko świadczące o tym, jak wielkim szacunkiem cieszyła się w owym czasie Najwyższa Izba Kontroli jako instytucja państwowa, oraz jak niezwykle było zaufanie do jej prezesa. Jest to mało znany fakt z historii NIK. Warto go szczególnie zaakcentować, gdyż wskazuje na nowe, nieznane dotąd oblicze kontroli państwowej. Należy także dodać, że w 1932 r. Sejm Śląski ponownie podniósł konieczność wydania omawianych przepisów wykonawczych, proponując powołanie do realizacji tego celu specjalnej komisji złożonej z wybitnych prawników polskich, która na podstawie materiałów dostarczonych przez Ministra Skarbu i Sejm Śląski miała dokonać wykładni treści art. 5 Statutu. Również i ten pomysł do końca II Rzeczypospolitej nie został zrealizowany⁵³.

Istniejący stan prawny stawił także w niezręcznej sytuacji pracowników Specjalnego Urzędu Kontroli Państwowej w Katowicach. Należy zaznaczyć, że wskutek braku szczegółowego uregulowania zależności obu budżetów każda ze stron konfliktu miała możliwość wpływu na administrację województwa śląskiego w tym zakresie. Z jednej strony czyniła to Rada Ministrów, ustalając faktyczną wysokość tangenty przez Ministra Skarbu jako organu nadrzędnego nad Wydziałem Skarbowym Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego, a z drugiej strony – Sejm Śląski, grożąc niezatwierdzeniem za dany rok zamknięć rachunkowych Skarbu Śląskiego. Szczególna rola NIK wynikała przede wszystkim z tego, że jej kontrolerzy, znając zasady ustalania tangenty, dostrzegali również dysproporcje pomiędzy kwotami należnymi Skarbowi Państwa a rzeczywistymi kwotami odprowadzonymi ze Skarbu Śląskiego. W literaturze wskazuje się, że kontrolerzy NIK, wiedząc o przyczynach sporu, mogli tę sprawę poruszyć podczas czynności kontrolnych „lub przejść nad nią do porządku dziennego”⁵⁴. Pamiętajmy, że NIK w Katowicach była z jednej strony organem kontroli państwowej, z drugiej zaś wykonywała *de facto* uprawnienia, które przysługiwać miały projektowanej (a jednak nie utworzonej) Izbie Obrachunkowej Śląskiej.

Z tego powodu rola śląskiego urzędu NIK była szczególna. W Katowicach NIK pełniła nie tylko funkcje kontrolne, ale bardzo często również funkcje mediatora pomiędzy stronami konfliktu. Jej szczególna pozycja wynikała także z faktu, że koszty utrzymania Specjalnego Urzędu Kontroli Państwowej w Katowicach w części dotyczącej województwa śląskiego pokrywane były w 2/3 z budżetu tego województwa, co wynikało z uchwały Sejmu Śląskiego z dnia 11 stycznia 1924 r. Nadto, urzędnicy śląskiego Specjalnego Urzędu Kontroli Państwowej, do których stosowano przepisy ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej⁵⁵, pobierali specjalny dwudziestoprocentowy dodatek do wynagrodzenia, tzw.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ J. KOKOT: *Zakres działania województwa śląskiego...*, s. 70.

⁵⁵ Dz.U. nr 21, poz. 164 z późn. zm.

dodatek wojewódzki, przewidziany w ustawie śląskiej, którego uzasadnieniem były wysokie ceny żywności. Jak podkreślał W. Dąbrowski, „Katowice – obok Gdyni – są najdroższym miastem, jeżeli chodzi o ceny najważniejszych środków masowego spożycia, jak ziemniaki, mąka, słonina i jajka”⁵⁶. Nic dziwnego zatem, że Tymczasowa Rada Wojewódzka wydawała często rozporządzenia w przedmiocie dalszej podwyżki dodatku drożyznianego do płac urzędników wojewódzkich⁵⁷. Nie ulega więc wątpliwości, że ta sytuacja pracowników katowickiego oddziału NIK, choć wynikała z obiektywnych uwarunkowań zewnętrznych, nie była identyczna z sytuacją pracowników innych izb kontroli w Polsce.

Podsumowując, należy podkreślić, że Najwyższa Izba Kontroli w Katowicach wypełniała nie tylko przyznane jej ustawowo funkcje kontrolne, lecz także czynności daleko poza nie wykraczające. Wynikało to z jej szczególnego zakresu działania, obejmującego autonomiczne województwo śląskie, które dysponowało własnym Sejmem i własnym budżetem. Brak regulacji prawnych określających stosunek Skarbu Państwa do Skarbu Śląskiego sprawiał, że pracownicy NIK wykonywali często także funkcje mediacyjne i arbitrażowe. Z tego też powodu zasady finansowania Specjalnego Urzędu Kontroli Państwem w Katowicach i jego struktura organizacyjnoprawna znacząco odbiegały od odpowiadających im w innych okręgowych izbach kontroli w Polsce. Pozwala to stwierdzić, że organ ten miał szczególny charakter ustrojowy i funkcjonalny.

⁵⁶ W. DĄBROWSKI: *Poradnik prawniczy wyjaśniający stan prawny na obszarze woj. śląskiego*. Katowice 1939, s. 212–213.

⁵⁷ Zob. W. DĄBROWSKI: *Zbiór praw konstytucyjnych i administracyjnych województwa śląskiego*. T. 1. Katowice 1922, s. 113.