

Joanna Juchniewicz

Sejmowa kontrola finansowej działalności państwa w latach 1764-1792

Studia Prawnoustrojowe nr 5, 129-146

2005

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Joanna Juchniewicz

Sejmowa kontrola finansowej działalności państwa w latach 1764–1792

Najstarszą, obok ustawodawczej, uznawaną za klasyczną¹ funkcją parlamentu jest funkcja kontrolna, polegająca na kontrolowaniu działalności organów wykonawczych. Ta sfera działalności organu przedstawicielskiego, mocno zakorzeniona w polskim parlamentarystyce, została zapoczątkowana w XVI w. Jej kształtowanie sprzyjały toczące się spory między monarchą a szlachtą, prowadzące do wydawania kolejnych przywilejów², w których monarcha zrzekał się prawa do samodzielnego nakładania podatków, uzależniając decyzje podatkowe od zgody przedstawicieli stanu szlacheckiego. W ten sposób szlachta uzyskiwała realny wpływ na rodzaje i wysokość pobieranych danin publicznych, a przez to wpływ na politykę. W ślad za przywilejami podatkowymi szły, coraz głośniej artykułowane, postulaty poddania kontroli zarówno sposobów pobierania i gromadzenia, jak i wydatkowania pozyskiwanych sum. Monarcha, będący „gospodarzem” wszystkich środków pieniężnych zasilających skarb Rzeczypospolitej, nie zarządzał nimi samodzielnie. Czynił to w jego imieniu podskarbi wielki, zwany także podskarbisem koronnym.

Pierwsze wzmianki o istnieniu osoby zarządzającej skarbem panującego pochodzą z XIII w.³ Tak zwany skarbnik do grona urzędników cen-

¹ Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 167.

² Pierwszym przywilejem nadającym niezależność podatkową szlachcie jest przywilej wydany w 1374 r. w Koszycach przez Ludwika Węgierskiego, zgodnie z którym król bez zgody ogółu szlachty nie mógł nakładać żadnych nowych podatków. Wcześniejszy przywilej, wydany w 1355 r. w Budzie przez desygnowanego na tron polski Ludwika Węgierskiego, zawierał przyrzeczenie niepopierania przez monarchę nadzwyczajnych podatków wykraczających poza normę zwyczajową i był przywilejem międzystanowym skierowanym do szlachty i duchowieństwa, zob. J. Bardach, *Historia państwa i prawa Polski do połowy XV wieku*, [w:] *Historia państwa i prawa Polski do roku 1795*, red. J. Bardach, Warszawa 1957, s. 426–427.

³ Urząd podskarbiego wykształcił się z funkcji skarbnika krakowskiego, do którego należa-

tralnej administracji państwa zaliczony został za panowania Kazimierza Wielkiego. Wtedy też przyjęła się nazwa „podskarbi wielki” na określenie osoby administrującej skarbem królewskim. Do zadań podskarbiego⁴ należało administrowanie dochodami i wydatkami przeznaczanymi na cele publiczne, zarządzanie środkami potrzebnymi na zaspokojenie potrzeb dworu, opieka nad skarbem, a także zarząd mennicą⁵. W zarządzaniu środkami pieniężnymi podskarbi współpracował z wyłanianymi przez sejm poborcami i szafarzami podatków. Z czasem przy urzędzie podskarbiego wykształcił się urząd podskarbiego nadwornego. Początkowo traktowany jako zastępca podskarbiego koronnego, mający pełnić jego obowiązki w czasie nieobecności na dworze lub w przypadku jego śmierci do momentu wyboru następcy⁶, stawał się zarządcą dóbr związanych z funkcjonowaniem dworu. Rozdziału zadań należących do obu urzędników dokonał, w wydanym w 1504 r. statucie, Aleksander Jagiellończyk. Odtąd do podskarbiego nadwornego należeć miały wszystkie sprawy skarbowe związane z dworem królewskim, a w gestii podskarbiego koronnego pozostał zarząd środkami przeznaczanymi na cele publiczne. Mimo dokonanego podziału zadań, obaj nadal działali w ramach jednego skarbu, w którym gromadzone były pochodzące z podatków fundusze.

Jednolity skarb⁷ przetrwał do końca XVI w. Szlachta domagała się rozdzielenia dochodów przeznaczanych na potrzeby dworu i państwa, upatrując w tym możliwość zwiększenia wpływów na prowadzoną przez panującego politykę, a także rozszerzenia kontrolnych uprawnień. Pierwszym krokiem zmierzającym do realizacji postulatów rozdzielenia skarbów stało się uchwalenie w 1507 r. konstytucji sejmowej, w której nakazano oddzielnie przechowywać sumy pobierane na cele wojskowe, zakazując jednocześnie pokrywania z nich wydatków dworskich. Następnie utworzono w 1569 r. w Rawie Mazowieckiej skarb, od miejsca lokacji zwany Skarbem Rawskim, uznawany za załączek skarbu publicznego. Przechowywać w nim miano podatek zwany kwartą, przeznaczony na utrzymanie wojska. Skarbem Rawskim zarządzali, pozostający pod nadzorem podskarbiech, deputaci szlacheccy.

ło odbieranie gotówki i szafowanie nią. S. Kutrzeba, *Historia ustroju Polski. Korona*, Poznań 2001, s. 111.

⁴ Szczegółowe kompetencje podskarbiego określały konstytucje sejmowe.

⁵ S. Arnold, Cz. Leśniewski, H. Pohaska, *Polska w rozwoju dziejowym. Zagadnienia ustrojowe, gospodarczo-społeczne i kulturalne*, t. II, Warszawa 1934, s. 23.

⁶ A. Pawiński, *Skarbowość w Polsce i jej dzieje za Stefana Batorego. Źródła dziejowe*, t. VIII, Warszawa 1881, s. 267.

⁷ Faktycznie w ramach jednolitego skarbu publicznego funkcjonowało kilka kas publicznych, zob. A. Filipczak-Kocur, *Skarbowość Rzeczypospolitej lat 1587–1697 (Stan badań, źródła i postulaty)*, [w:] *Studia z dziejów państwa i prawa polskiego*, t. VIII, red. J. Matuszewski, W. Witkowski, Lublin – Łódź 2003, s. 31–32.

Ostateczny podział skarbu na skarb publiczny i prywatny skarb monarchy nastąpił kilkanaście lat później, w 1590 r.⁸ Uczyniono to, określając rodzaje podatków, które zasilać miały prywatny skarb panującego i skarb publiczny⁹. Zarząd skarbem królewskim należeć miał do podskarbiego nadwornego, zaś podskarbi wielki miał administrować środkami określanymi mianem środków publicznych.

Równoległe z procesem powstawania skarbu publicznego ewoluowały uprawnienia kontrolne sejmu. Szlachta, obserwując gospodarkę podskarbach, zmierzała do wprowadzenia regulacji pozwalających prowadzić jak najwszechstronniejszą ich kontrolę, a także kontrolę współpracujących z nimi szafarzy i poborców. Środkiem służącym realizacji postulatów szlacheckich stał się wprowadzony w 1507 r. obowiązek monarchy rozliczania się z pobranych podatków przed sejmem. W kolejnych latach (1538–1540) został on rozszerzony na poborców i szafarzy podatków. Dopełnieniem tych postanowień stała się udzielona w 1550 r. przez Zygmunta Augusta zgoda na sejmową kontrolę podskarbach, którzy zobowiązani zostali do przedstawiania na każdym sejmie walnym rozliczeń z pobranych podatków¹⁰.

Realizacja kontrolnych praw następowała na sejmie walnym, gdzie specjalne deputacje, składające się z przedstawicieli izby poselskiej i senatu, badały przedstawiane przez podskarbach zestawienia pobranych sum i dokonanych wydatków, ujmowane w tzw. rejestry podskarbińskie¹¹. Następnie wyniki przeprowadzonej kontroli deputacja przedstawiała podczas obrad złączonych izb w celu podjęcia decyzji o udzieleniu podskarbi „kwitu”, czyli absolutorium, co oznaczało, że sejm pozytywnie ocenia przedłożone rachunki oraz prowadzoną gospodarkę pieniężną. Znacznie donioślejszym skutkiem było zwolnienie podskarbiego i jego spadkobierców od prawnej odpowiedzialności za ewentualne nieprawidłowości w zarządzaniu publicznymi pieniędzmi¹². W sytuacji udzielenia absolutorium nie można było żądać od podskarbiego ani jego sukcesorów zwrotu sum, którymi obracał w okresie objętym wyliczeniem się przed sejmem. Można zatem stwierdzić, że absolutorium sankcjonowało czynności podskarbach związane z administrowaniem publicznymi funduszami.

⁸ Rozdzielenie skarbu królewskiego od państwowego dla Litwy nastąpiło konstytucją sejmową z 1589 r., dla Korony konstytucją z 1590 r. – A. Filipczak-Kocur, op. cit., s. 41.

⁹ Skarb królewski zasilać miały dochody z mennic, żup, kopalni olkuskich, część cel, opłaty od statków zawijających do portów, opłaty przygodne, podwodne, stacyjne, koronacyjne, dochody z dóbr stołowych, wszystkie inne dochody i podatki wpływały do skarbu publicznego. B. Leśnodorski, Z. Kaczmarczyk, *Historia państwa i prawa polskiego od poł. XV do 1795 r.*, [w:] *Historia państwa i prawa Polski do roku 1795...*, s. 146.

¹⁰ *Historia Sejmu Polskiego*, red. J. Michalski, t. 1, Warszawa 1984, s. 155.

¹¹ Zob. A. Pawiński, op. cit.

¹² A. Filipczak-Kocur, op. cit., s. 33.

Znaczenia przeprowadzanej przez sejm kontroli nie należy jednak przeceniać. Mimo obowiązku rozliczania się podskarbich na każdym sejmie walnym, kontrola nie była przeprowadzana systematycznie, a często rozliczali się oni przed sejmem po kilku czy nawet kilkunastu latach od dokonania wydatków. Przyczyn tego stanu rzeczy było wiele. Sejmy często nie dochodziły do skutku, co uniemożliwiało podjęcie jakichkolwiek czynności sprawdzających. Poza sejmem szlachta nie posiadała żadnych prawnych środków, na podstawie których mogłaby domagać się od podskarbich przedstawiania rachunków, by skontrolować ich działalność. Jeżeli już sejm został zwołany i rozpoczął obrady, to zanim jeszcze zdążył zająć się rachunkami podskarbińskimi, był zrywany.

Negatywną rolę w procesie kontrolowania finansów państwowych odgrywali sami podskarbiowie. Objęcie i piastowanie tego urzędu niosło ze sobą wiele, przede wszystkim majątkowych, korzyści. Umożliwiało podskarbiom powiększanie prywatnych fortun, często kosztem skarbu państwowego. Przy wielości i różnorodności danin publicznych podskarbi jako jedyny miał o nich należytą wiedzę, którą skrzętnie wykorzystywał, malwersując środki publiczne i przedstawiając sejmowi niemal dowolne rachunki¹³. Posłowie zasiadający w deputacjach często nie orientowali się w zawłościach przedstawianych rachunków, stąd ich kontrola była li tylko iluzoryczna. Poza tym podskarbiowie niechętnie poddawali się sejmowej kontroli i zdarzało się, że albo nie stawiali się na sejmie, albo używając do tego swoich popleczników, doprowadzali do zerwania sejmów, a nawet dopuszczali się przekupywania posłów, aby udzielili im absolutionu¹⁴. Tak więc mimo starań szlachty okoliczności te wpływały na niską merytoryczną wartość sejmowej kontroli zarządzania publicznymi finansami.

Kolejnym problemem dezorganizującym pracę sejmów była duża ilość wymagających sprawdzenia i zalegających rachunków składanych przez poborców i szafarzy podatkowych. Wobec innych jeszcze obowiązków organu przedstawicielskiego ich systematyczna kontrola nie była możliwa. Dlatego też w 1591 r. zwołano do Lublina specjalny trybunał. Zasiadający w nim deputowani, wybrani spośród senatorów i przedstawicieli stanu szlacheckiego, mieli za zadanie odebranie i sprawdzenie rachunków poborców podatkowych, szafarzy, starostów. Dzieje Trybunału Skarbowego¹⁵ podzielić można na dwa okresy, których cezurą jest rok 1717. Od

¹³ Znawca skarbowości polskiej, Michał Nycz, tak charakteryzował osoby zasiadające na urzędzie podskarbińskim: „Rzplita wyhodowała sobie na urzędzie podskarbińskim dygnitarzy, których zasadniczą cechą wspólną jest chęć bogactw, względnie użycia pieniędzy publicznych dla swoich politycznych celów”. Cyt. za: Z. Góralski, *Urzędy i godności w dawnej Polsce*, Warszawa 1980, s. 103.

¹⁴ Ibidem, s. 102.

¹⁵ W literaturze określa się go również jako Trybunał Radomski – od miejsca, w którym

1591 do 1717 r. trybunał działał jako nadzwyczajny organ powoływany na jeden raz, chociaż w praktyce na każdym sejmie był odnawiany. Okres ten charakteryzuje zmienność składu, kompetencji i miejsca posiedzeń. Zmiana sposobu funkcjonowania trybunału nastąpiła na sejmie niemym w 1717 r. Odtąd do 1764 r. działał już jako stały organ, którego posiedzenia od 1736 r. odbywać się miały corocznie. Systematycznie zwiększające się funkcje trybunału obejmowały kompetencje natury kontrolnej oraz jurysdykcyjnej.

Kontrolne uprawnienia Trybunału Skarbowego dotyczyły badania rachunków przedstawianych przez poborców, szafarzy podatków oraz inne osoby dysponujące publicznym groszem. Ci, którzy nie wyliczyli się z pobranych sum, mieli obowiązek je zwrócić. Trybunał miał także prawo do nakładania kar, łącznie z karą banicji i konfiskaty dóbr¹⁶. Sądowe kompetencje trybunału wiązały się z rozstrzygnięciem spraw wnoszonych przeciwko niepłacącym podatków, handlującym wojskowymi asygnacjami, poborcom krzywdzącym podatników, szlachcie niespełniającej obowiązku wojskowego, krzywoprzysięzcom¹⁷.

Zmieniający się w trakcie istnienia skład trybunału wahał się od trzech do trzynastu senatorów mianowanych przez króla oraz deputatów wybieranych ze stanu szlacheckiego. Obowiązująca od 1613 r. zasada wyboru deputatów szlacheckich przez marszałka izby poselskiej w 1667 r. zastąpiona została praktyką obioru na sejmikach relacyjnych¹⁸.

Działalność trybunału nie ograniczyła kontrolnych uprawnień sejmu wobec podskarbich, którzy niezależnie od kontroli przez trybunał poborców i szafarzy podatkowych, musieli wyliczać się z pozostających w ich gestii środków publicznych.

Utworzenie komisji skarbowych: Koronnej i Litewskiej

Postępujący od połowy XVII w. kryzys państwa, którego apogeum przypadło na pierwsze pięćdziesięciolecie XVIII w., przyczynił się do wzrostu nastrojów reformatorskich. W licznych pracach¹⁹ nawoływano do przeprowadzenia szerokich reform ustrojowych, w tym także do zre-

najczęściej odbywały się obrady. Zob. B. Leśnodorski, Z. Kaczmarczyk, op. cit., s. 309–310; L. Babiński, *Trybunał Skarbowy Radomski*, Warszawa 1923.

¹⁶ L. Babiński, op. cit., s. 12.

¹⁷ J. Rafacz, *Trybunał Skarbowy Koronny*, „Kwartalnik Historyczny” 1924, s. 417–420.

¹⁸ W skład Trybunału wyłonionego w 1591 r. wchodzić miał jeden reprezentant z każdej ziemi mającej status województwa, w praktyce członkami zostali także przedstawiciele ziem nie mających rangi województwa. Ibidem, s. 420–423.

¹⁹ Jako jeden z pierwszych projekt utworzenia kolegiального organu, pod którego zarządem znaleźć miałyby się sprawy skarbowe państwa, zgłosił w 1744 r. kanclerz A. Załuski. Komisja

formowania skarbowości Rzeczypospolitej. Podejmowane za panowania Augusta III próby naprawienia stanu finansów publicznych zostały zwieńczone sukcesem dopiero na sejmie konwokacyjnym w 1764 r. Środowiska szlacheckie skupione wokół Czartoryskich – jednej z najpotężniejszych rodzin magnackich – doprowadziły do uchwalenia konstytucji sejmowych, mocą których w miejsce jednoosobowego zarządu sprawami skarbowymi, spoczywającego w ręku podskarbich, utworzone zostały działające na zasadzie kolegalności²⁰ dwie komisje: Komisja Skarbowa Koronna i Komisja Skarbowa Księstwa Litewskiego. Zadaniem utworzonych organów miało być uporządkowanie spraw finansowych Rzeczypospolitej, pomnażanie dochodów państwa poprzez wyszukiwanie źródeł nowych dochodów, kontrolowanie sposobów pobierania i wydatkowania sum publicznych, dbanie o równowagę budżetową, tworzenie projektów ustaw skarbowych na potrzeby sejmu²¹, przy jednoczesnym wyposażeniu ich w szerokie uprawnienia jurysdykcyjne²².

Komisję Skarbową Koronną powołano do życia 4 czerwca 1764 r., cztery dni później, 8 czerwca 1764 r., powstała Komisja Skarbowa Litewska. W 1764 r. do Komisji Skarbowej Koronnej weszło, obok podskarbich: koronnego i nadwornego, 4 deputatów z senatu oraz 12 ze stanu szlacheckiego. Do Komisji Litewskiej obaj podskarbiowie, 2 senatorów i 7 deputatów ze stanu szlacheckiego. Akty erekcyjne obu komisji nie określały procedury wyboru delegatów. Została ona uregulowana na następnym sejmie w 1766 r. Król uzyskał prawo wskazania po czterech kandydatów, spośród których posłowie i senatorowie wybierali komisarzy²³. Wybrani do komisji senatorowie i posłowie nie mogli wchodzić w skład deputacji wyłanianych przez sejm²⁴. Dalsze ograniczenia zawierały uchwały sejmowe z 1768 r., nakazujące wybierać do komisji skarbowych tylko szlachtę (*bene possessionati*), przy jednoczesnym zakazie umieszczania w gronie kandydatów przedstawianych przez monarchę posłów na sejm²⁵.

Skarbowa spełniać miałyby zadania administracji skarbowej oraz prowadzić działania zmierzające do ekonomicznego i gospodarczego rozwoju państwa. Zob. G. Bałtruszajtys, *Sądownictwo komisji skarbowych w sprawach handlowych i przemysłowych (1764–1794)*, Warszawa 1977, s. 19 i nast.; zob. także W. Konopczyński, *Geneza i ustanowienie Rady Nieustającej*, Kraków 1917, s. 81 i nast.

²⁰ Więcej na temat kolegalnej działalności komisji skarbowych zob. G. Bałtruszajtys, *Komisja Skarbu Koronnego jako organ kolegalny 1764–1794*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1988, z. 1, s. 115–123.

²¹ Zob. akt erekcyjny Komisji Skarbowej Koronnej i Komisji Skarbowej Księstwa Litewskiego *Volumina Legum* (dalej: VL) VII 27, 154.

²² Kwestia sądownictwa komisji skarbowych została opisana w pracy G. Bałtruszajtys, *Sądownictwo...*

²³ VL VII 455.

²⁴ VL VII 516.

²⁵ VL VII 666.

Przewodnictwo w komisji należało do podskarbiego koronnego, który w razie nieobecności zastępowany miał być przez podskarbiego nadwornego, a gdyby i jego nie było, obowiązki przewodniczącego należały do jednego z zasiadających w komisji senatorów. Do podejmowania uchwał potrzebna była obecność 7 deputatów wraz z przewodniczącym w Komisji Skarbowej Koronnej, komplet w Komisji Skarbowej Litewskiej wynosił 5 deputatów wraz z przewodniczącym²⁶.

Utworzenie komisji skarbowych osłabiło pozycję podskarbiech. Zachowali stanowiska ministerialne, utracili jednak wszelkie kompetencje związane z zarządzaniem publicznymi środkami. Przysługujące im uprawnienia stały się odtąd prawami komisji skarbowych. Podskarbi wielki, wchodząc z urzędu w skład komisji, uzyskał jedynie możliwość przewodniczenia pracom tego organu kolegialnego²⁷. Komisarze komisji skarbowej działać mieli przez okres dwóch lat, czyli do zebrania się następnego sejm walnego, na którym miano odnawiać skład komisji, z możliwością ponownego wyboru dotychczasowych członków.

Zmianę pozycji komisji skarbowych przyniosły reformy sejmu rozbiorowego, przyjęte w 1775 r. Utworzono naczelny organ wykonawczy – Radę Nieustającą²⁸. Komisje skarbowe, zachowując odrębność organizacyjną określoną konstytucjami sejmowymi z lat 1764–1768, podporządkowane zostały jednemu z departamentów działających w strukturach Rady – Departamentowi Skarbowemu. Na jego czele stać miał jeden z podskarbiech. Zachowując wszystkie wcześniej posiadane kompetencje, obie komisje zobowiązane zostały do przedstawiania Departamentowi Skarbowemu sprawozdań miesięcznych, kwartalnych i półrocznych z uzyskanych dochodów i poczynionych wydatków²⁹. Obok bieżącego nadzoru nad działalnością obu komisji, departament wyposażony został w uprawnienia do kontrolowania sprawozdań komisji skarbowych, przed wniesieniem ich do sejm. Wszystkie przygotowywane przez komisje sprawozdania z dwulecia działalności, przed złożeniem ich w sejmie, musiały być przedstawione departamentowi do zatwierdzenia. Tak więc od 1775 r. rachunki i sprawozdania komisji sejmowych podlegały podwójnej kontroli. Kontroli Departamentu Skarbowego Rady Nieustającej oraz kontroli wykonywanej przez sejm walny.

²⁶ VL VII 27, VL VII 154.

²⁷ VL VII 32.

²⁸ Utworzona w 1775 r. Rada Nieustająca spełniać miała rolę organu wykonawczego, skupiającego w swoim ręku całość władzy administracyjno-rządowej w państwie, na którą przeszły uprawnienia monarchy. Wybierana na okres dwóch lat rada dzieliła się na 5 departamentów: Interesów Cudzoziemskich, Policji czyli Dobrego Porządku, Wojskowy, Sprawiedliwości i Skarbowy, zob. B. Leśnodorski, Z. Kaczmarczyk, op. cit., s. 411 i nast.; Z. Szczątka, *Odpowiedzialność rządu w Polsce w l. 1775–1792*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1975, z. 1, s. 64 i nast.

²⁹ VL VIII 107.

Sejm rozbiorowy przyniósł także zmiany w składzie obu komisji. Zmniejszono liczbę komisarzy, ograniczając ją w Komisji Skarbowej Koronnej do 11 (obaj podskarbiowie, 3 komisarzy z senatu i 6 przedstawicieli szlachty). Ograniczono także możliwość wyboru dotychczas zasiadających w komisji komisarzy, stanowiąc, że tylko trzecia ich część może być powtórnie wybrana.

Reformy zapoczątkowane na sejmie konwokacyjnym w 1764 r., oprócz zmian w zarządzie skarbem publicznym, doprowadziły także do rozwoju planowania budżetowego. Zanim doszło do uchwalenia pierwszego budżetu w 1717 r., gospodarka finansowa Rzeczypospolitej opierała się na podatkach uchwalanych w zależności od potrzeb państwowych. Nieregularność wpływów utrudniała zarówno administrowanie środkami publicznymi, jak i ich kontrolowanie. W okresie panowania Stefana Batorego sporządzano od czasu do czasu wykazy dochodów i wydatków państwowych, zwane rejestrami podskarbińskimi³⁰. Rejestry podskarbińskie nie były pierwszymi budżetami, miały jedynie charakter informacyjny, nie były także zatwierdzane przez sejm³¹. Pierwszy preliminarz budżetowy uchwalony został na początku XVIII w. Na sejmie „niemym” w 1717 r. uchwalono etat dla wojska, określając wysokość środków zasilających corocznie budżet wojska. Ten preliminarz budżetowy, ograniczony jedynie do fragmentu działalności państwa, przetrwał bez zmian pół wieku. W 1768 r. uchwalono pierwszy pełny budżet, obejmujący dochody i wydatki wojskowe oraz cywilne. Budżet ten nie wszedł jednak w życie. Od tego momentu zaczęto opierać gospodarkę finansową państwa na uchwalanych przez sejm budżetach, w przygotowywaniu których doniosłą rolę odgrywały komisje skarbowe. Przygotowując projekty budżetów, komisje dbały o zachowanie równowagi budżetowej, o zwiększanie źródeł dochodów oraz racjonalne ich wykorzystanie.

Sejmowa kontrola działalności komisji skarbowych

Komisje skarbowe, mające charakter organów wykonawczych zajmujących się sprawami natury ekonomicznej, handlowej, a także posiadające szerokie uprawnienia sądowe, podlegały sejmowi walnemu³². Podległość wyrażała się zarówno w uprawnieniach sejmu do kształtowania osobowego składu komisji, a także – co znacznie bardziej podkreślało nadrzędną rolę sejmu – w prawie prowadzenia kontroli całokształtu ich

³⁰ Zob. A. Pawiński, op. cit.

³¹ M. Drozdowski, *Podstawy finansowej działalności państwowej w Polsce 1764–1793*, Poznań 1975, s. 7.

³² VL VII 31.

działalności. Komisje, w myśl uchwał sejmowych je statuujących, obowiązane były do rozliczania się na każdym sejmie zwyczajnym z rachunków zawierających przychody i wydatki w danym dwuleciu oraz z wszelkich podjętych w tym okresie czynności. Przyjęte rozwiązania wzmacniały pozycję sejmu walnego oraz potwierdzały kontrolne uprawnienia organu przedstawicielskiego.

Rozszerzenie kompetencji sejmu i pojawiająca się w związku z tym konieczność usprawnienia działań organu przedstawicielskiego spowodowała konieczność uchwalenia porządku sejmowania, regulującego tryb pracy sejmu walnego³³. Do czasu przyjęcia w 1768 r. uchwały sejmowej, sejm funkcjonował w oparciu o utrwaloną praktykę i fragmentaryczne regulacje przyjęte w 1690 r. Sytuacja taka sprzyjała opozycji w dezorganizowaniu prac sejmu, uniemożliwiających przeprowadzenie zmian w obowiązującym prawie, niezbędnych dla wzmocnienia pozycji Rzeczypospolitej i jej organów. Brak spisanej regulacji wprowadzał możliwość interpretacji zwyczaju i wpływania na tok prac sejmu.

Jak już zostało wspomniane, pierwsze próby spisania procedury parlamentarnej podjęto w 1690 r., a kontynuowano je na sejmie konwokacyjnym w 1764 r. i sejmie w 1766 r. Dopiero jednak w 1768 r. uchwalono prawo o porządku obrad sejmu³⁴, w którym bardziej szczegółowo precyzowano kolejne stadia obrad sejmowych i czynności w ich trakcie dokonywane. Usprawniło to w znaczący sposób działania sejmu, eliminując naganne praktyki pozwalające na tamowanie jego prac.

Instytucjami sprzyjającymi efektywności obrad sejmowych stały się rozwinięte w XVIII w. deputacje sejmowe, które mogły mieć charakter organów stałych, powoływanych na każdym sejmie walnym, bądź organów nadzwyczajnych. Przypominające dzisiejsze komisje sejmowe deputacje tworzone w celu dokonania określonych czynności, m.in. przygotowania projektu ustawy czy skontrolowania organów państwa³⁵. Wprowadzone zmiany porządku obrad sejmu wraz z rozwojem jego wewnętrznych organów miały zasadnicze znaczenie dla prowadzonej przez sejm kontroli władz wykonawczych, w tym szczególnie nas interesujących zagadnień związanych z badaniem działalności obu komisji skarbowych.

³³ Do momentu uchwalenia porządku sejmowania w 1768 r. prace sejmu opierały się na utrwalonej już w XVI w. praktyce. Pierwsze próby ujęcia w ramy ustawowe sposobu procedowania sejmu podjęto w 1680 r., uchwalając porządek obrad, będący bardzo uproszczonym zapisem kolejnych czynności sejmowych. Jednak jego zbyt duża ogólnikowość w dalszym ciągu utrudniała prowadzenie obrad i pozwalała na zrywanie ich przez sejmową opozycję. R. Łaszewski, *Sejm Polski w latach 1764–1793. Studium historyczno-prawne*, Warszawa – Poznań 1973, s. 91; S. Kutrzeba, *Historia ustroju ...*, s. 179; idem, *Sejm walny dawnej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1919, s. 83.

³⁴ VL VII 288–292.

³⁵ Zob. H. Olszewski, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej epoki oligarchii 1652–1763*, Poznań 1966, s. 292; R. Łaszewski, op. cit., s. 73.

Wspomniane już zostało, że ustawy sejmowe, powołujące do życia Komisję Skarbową Koronną oraz Komisję Skarbową Litewską, zobowiązały je do rozliczania się przed każdym sejmem ze swoich czynności, tzn. składania sprawozdań zawierających szczegółowe wyliczenie uzyskanych dochodów oraz poczynionych wydatków w okresie działania komisji. Do 1776 r. nie było utrwalonego modelu rachunków przedkładanych sejmowi walnemu. Dopiero od 1776 r. rachunki przygotowywane były według określonego wzoru. Dział I zawierał „obrachunek remanentu skarbowego”, w którym przedstawiano dochody wykazane w poprzednich rachunkach, straty, sumy nieściągalne i wydatki na zobowiązania z poprzedniego okresu obrachunkowego. Właściwe dochody i wydatki dokonane w objętym sprawozdawczością komisji okresie ujmowano w dziale II. Dział III obejmował długi Rzeczypospolitej, dział IV i V – dochody i wydatki z Fundacji Ostrogskiej oraz „rachunek sześćdziesiątego grosza”, VI – rekapitulację remanentów³⁶.

Porządek obrad nie precyzował terminu składania rachunków. Ustalał jedynie, że kontrola komisji skarbowym nastąpić ma po złożeniu propozycji od tronu, a przed wotami senatorskimi. Przedłożone sprawozdania komisji marszałek oddawał do przeczytania sekretarzowi sejmu³⁷. Odbywało się to podczas obrad połączonych izb poselskiej i senatu. Po odczytaniu rachunków wybierano deputatów zasiadających w deputacjach do słuchania rachunków Komisji Skarbowych³⁸. Deputowanych z ramienia senatu w liczbie czterech (1 biskup i 3 senatorów świeckich) mianował król. Wyboru członków z izby poselskiej dokonywał marszałek izby, powołując po czterech posłów z każdej prowincji. W sumie deputacje liczyły 16 członków.

Potem deputacje przystępowały do kontroli sprawozdań komisji, na co wedle porządku sejmowania z 1768 r. miały 12 dni. W tym czasie, oprócz sprawdzenia rachunków, rozpatrywały także skargi i zażalenia na decyzje podjęte przez komisje skarbowe. Po zakończeniu czynności sprawdzających jeden z członków deputacji przedstawiał połączonym izbom sprawozdanie, dołączając do niego wnioski o zakwitowanie działalności komisji. W przypadku negatywnej oceny deputacje wносиły o ponowne rozliczenie się komisji na przyszłym sejmie. Zakazując członkostwa w komisjach posłom, konstytucja z 1766 r. nakazała, by podczas odczytywania sprawozdania deputacji i debaty nad nim obecnych było po dwóch pochodzących ze szlachty komisarzy komisji skarbowej. Mieli oni

³⁶ Zob. M. Drozdowski, op. cit., s. 89–92; R. Rybarski, *Skarbowość Polski w dobie rozbiorów*, Kraków 1937, s. 34–36.

³⁷ Wymagano, by tabele zawierające wydatki i dochody były drukowane i doręczane posłom.

³⁸ Osobno powoływano deputację do kontrolowania Komisji Skarbowej Koronnej i Komisji Skarbowej Litewskiej.

udzielać wyjaśnień, odpowiadać na pytania i stawiane komisjom zarzuty. Po debacie odbywającej się w izbach połączonych sejm podejmował decyzję o zakwitowniu lub nie komisji skarbowych. Do podjęcia uchwały wystarczała większość głosów.

Uchwała sejmu walnego udzielająca absolutorium miała doniosłe znaczenie dla osób zasiadających w komisjach skarbowych. Uwalniała członków komisji oraz ich sukcesorów od ponoszenia osobistej i majątkowej odpowiedzialności³⁹. Po uzyskaniu absolutorium nie można było domagać się zwrotu jakichkolwiek sum, zarówno od osób zasiadających w komisji, jak i ich spadkobierców. Nawet gdyby w przyszłości wyszło na jaw, że komisarze sprzeniewierzyli środki pieniężne znajdujące się w ich zarządzie. Trudno się natomiast zgodzić z tezą wysuwaną przez R. Rybarskiego⁴⁰, że udzielenie absolutorium zwalniało osoby zasiadające w komisji od odpowiedzialności politycznej. Do uchwalenia konstytucji z 1791 r. forma politycznej odpowiedzialności osób zasiadających we władzach wykonawczych nie występowała. Dotyczyło to także komisarzy-członków obu komisji skarbowych. Przepisy nie przewidywały możliwości odwołania ich przez sejm, uprawnienia takiego nie posiadał także monarcha. Zatem jedyną formą odpowiedzialności, związaną z odmową udzielenia kwitu, była możliwość sądowego⁴¹ wyegzekwowania sum uznanych za nieprawnie pobrane bądź wydane od komisarzy, którym udowodniono winę.

Komisja Skarbowa Koronna rozpoczęła działalność 1 lipca 1764 r., tj. w kilka tygodni po uchwaleniu konstytucji sejmowej powołującej ją do życia, i od razu przystąpiła do wypełniania zadań nałożonych aktem erekcyjnym. Dwulecie działalności zamknięto w sprawozdaniu obejmującym okres od 1 lipca 1764 do 30 września 1766 r., przedstawionym na sejmie Czaplica w 1766 r. Wysoka ocena działalności Komisji Skarbowej Koronnej znalazła potwierdzenie w uchwale udzielającej komisji kwitu: „Od sejmu na tej podstawie otrzymuje uznanie za doskonałe i następują-

³⁹ Por. treść uchwały udzielającej absolutorium: „Ponieważ [...] oddawszy nam i stanom skonfederowanym Rz rachunki, wszelkich remementu sejmu 1775 dochodów i wydatków skarbu koronnego od dnia 8 kwietnia 1775 do 31. 08.1776 rządzonego i tych rachunkow przed wielobnym WW i UU z senatu i stanu rycerskiego do konfrontowania z dowodami ad referendum Nam od Rz delegowanemi, tey delegacji obowiązkowi wykonywującemi i o dobrych rządach komisji stanom zgromadzonem donoszącemi, dostatecznie dochodów i wydatków dokumenta, tudzież protokoły i wszelkie akta swoje pokazali ze wszystkich remementu dochodów i wydatków skarbu koronnego za czas wyrażony zupełną uczynili kalkulacją, oraz de omnibus suis gestis et transactis dostatecznie uisčili się. Przeto za przykłądną administracją skarbu koronnego wiernie zawsze i przezornie czynioną, chwalebne urzådzenia, usilne pro publico prace i starania, o wzglądach i wdzięczności ich upewniwszy, żadnej nie zostawiając pretensji, zupełnie podskarbach, komisarzów i ich sukcesorów kwitujemy” (VL VIII 888).

⁴⁰ R. Rybarski, op. cit., s. 31.

⁴¹ Dotyczyło to odpowiedzialności przed specjalnym sądem sejmowym.

cym komisjom za przykład być miane czynności pro publico prace i około pomnożenia Skarbu Koronnego starania”⁴². Wyłoniony w 1766 r. nowy komplet komisarzy miał złożyć rachunki przed sejmem w 1768 r., jednak wobec zerwania sejmu do rozliczenia się komisji nie doszło. Nie wybrano także nowych komisarzy. Kilkuletnia przerwa w zwoływaniu sejmu nie zakłóciła prac komisji, a jedynie uniemożliwiła systematyczną jej kontrolę. Komisja pracowała w składzie obranym na sejmie 1766 r. i ten skład przedstawił sprawozdanie z okresu od 1 października 1766 do 31 kwietnia 1775 r. na sejmie rozbiorowym w 1775 r.⁴³ Komisja Skarbowa Koronna w okresie swojego istnienia rozliczała się przed każdym sejmem walnym, zawsze uzyskując kwit⁴⁴. Rachunki za okres od 8 kwietnia 1775 do 31 sierpnia 1776 r. przedstawiła na sejmie w 1776 r.⁴⁵, za okres 1 września 1776 do dnia 1 października 1778 r. na sejmie w 1778⁴⁶, za okres od 1 września 1778 do 1 października 1780 na sejmie 1780 r.⁴⁷ Wobec braku kwitu w roku 1782 na sejmie w 1784 r. komisja złożyła rachunki za czteroletni okres, obejmujący czas od 1 września 1780 r. do 31 sierpnia 1784 r., uzyskując zakwitowanie⁴⁸. W roku 1786 po raz ostatni sejm skontrolował działalność Komisji Skarbowej Koronnej. Przedstawione rachunki za dwulecie od 1 września 1784 do 31 sierpnia 1786 r., po pozytywnym zawnioskowaniu przez deputacje sejmowe, zostały zakwitowane⁴⁹.

Komisja Skarbowa Litewska rozpoczęła działalność 2 stycznia 1765 r. Pierwsze sprawozdanie przedstawiła na sejmie Czaplica w 1766 r. Obejmowało ono krótszy niż w Komisji Skarbowej Koronnej okres, dotyczyło bowiem działalności od 2 stycznia 1765 do 2 lipca 1766 r. Komisja Skarbowa Księstwa Litewskiego otrzymała w 1766 r. zakwitowanie. Także kolejne sejmy kwitowały jej działalność. Mimo krytycznej oceny prac Komisji Skarbowej Litewskiej, do 1778 r. sejm zawsze udzielał jej absolutorium. Dopiero sejm zwołany w 1778 r., badając przedłożone przez komisję rachunki za dwulecie od 25 kwietnia 1776 do 31 kwietnia 1778 r., wobec niewłaściwego wyliczenia się komisji, udzielił kwitu tylko za przedstawione rachunki z czterech rat. Rachunki obejmujące piątą, marcową ratę, miały zostać rozliczone na następnym sejmie walnym⁵⁰. Większość sejmowa dała w ten sposób wyraz zastrzeżeniom wobec pracy

⁴² VL VII 447.

⁴³ VL VIII 190–191.

⁴⁴ Wyjątek stanowi rok 1782, w którym Sejm nie „zakwitował” działalności komisji w dwuleciu 1780–1782 wobec nieprzystąpienia do czynności kontrolnych.

⁴⁵ VL VIII 888.

⁴⁶ VL VIII 950.

⁴⁷ VL VIII 972.

⁴⁸ VL IX 14.

⁴⁹ VL IX 35.

⁵⁰ VL VIII 951–952.

komisji skarbowej oraz zasiadających w niej osób. Dwa lata później deputacja sejmowa bardzo wnikliwie zbadała przedstawione rachunki, wykrywając szereg nieprawidłowości w zarządzie środkami publicznymi. Wywołało to burzliwą dyskusję na temat absolutorium. Ostatecznie sejm odmówił udzielenia „kwitu” Komisji Skarbowej Litewskiej i jednocześnie podjął decyzję o powołaniu kolejnej komisji, której zadaniem miałyby być szczegółowe zbadanie całokształtu działalności poprzedniego składu komisji skarbowej. W myśl Deklaracji o Komisji Skarbowej Księstwa Litewskiego, „extra komisja” miała ponownie zbadać rachunki poprzedniej komisji, „wyegzaminować oficjalistów” skarbowych, „winnych podług praw i sprawiedliwości” ukarać, a „gdyby zaś jaka wina na Podskarbach ex numere officii dowiedziona była, po ukaranie tam gdzie sprawa należy” odesłać⁵¹. Komisja w składzie, z którego wyłączono komisarzy zasiadających w poprzedniej komisji, rozpoczęła działalność 26 kwietnia 1781 r.

Zarzuty kierowane pod adresem Komisji Skarbowej Litewskiej dotyczyły przede wszystkim działalności podskarbiego nadwornego Antoniego Tyzenhauza. Zarzucano mu prowadzenie polityki finansowej na szkodę skarbu litewskiego, skierowaną na powiększanie własnego majątku. Ale i działalność pozostałych komisarzy litewskich oceniano źle. Zarzucano im niesumienność i niepunktualność w pracach komisji, niedocenywanie wagi spraw, jakimi się zajmowała, a przez to lekceważące traktowanie obowiązków wynikających z faktu zasiadania w komisji⁵². Także przygotowywane przez komisję rachunki pozostawiały wiele do życzenia. Mimo tego, że okres finansowy w komisji litewskiej kończył się 31 kwietnia, a więc kilka miesięcy przed zwołaniem sejmu, komisja przygotowywała rachunki w ostatniej chwili, czasami tuż przed rozpoczęciem obrad czy nawet już po ich rozpoczęciu. Skutkowało to ich niedokładnością, nieprecyzyznością w przedstawianiu stanu dochodów i wydatków.

Specjalna komisja pracowała ponad rok i zakończyła prace dekretem wydanym 1 sierpnia 1782 r., w którym uznano, że podskarbi nadworny Antoni Tyzenhauz używał prywatnie dochodów skarbowych i podejmował nieprawne działania w zakresie gospodarki skarbowej, w związku z czym pozostał winien skarbowi kwotę 875 920 złotych 17 groszy. Dekret także uznawał winę niektórych urzędników skarbowych współpracujących z Tyzenhauzem i wszystkich winnych skazywał na karę zwrotu Rzeczypospolitej zawinionych sum⁵³.

Przygotowane przez extra komisję sprawozdanie miało stać się podstawą podjęcia decyzji w przedmiocie udzielenia kwitu komisjom na sej-

⁵¹ VL VIII 973.

⁵² St. Kościałkowski, *Antoni Tyzenhauz*, Londyn 1970, s. 141.

⁵³ St. Kościałkowski, *Z literatury polemiczno-sądowej XVIII w. Studium historyczno-bibliograficzne na tle sprawy Antoniego Tyzenhauza, podskarbiego nadwornego w latach 1780–1784*, Wilno 1928, s. 16–18.

mie w 1782 r. Jednak mimo wyboru deputacji sejmowej komisje pozostały nadal bez kwitu, większość czasu obrad sejmu walnego zajął bowiem spór z Radą Nieustającą. Do zakwitowania komisji doszło dopiero dwa lata później, na sejmie w 1784 r. Wszystkie litewskie komisje skarbowe zostały zakwitowane⁵⁴. Także dwa lata później sejm udzielił absolutorium Komisji Skarbowej Litewskiej⁵⁵.

Sejm Wielki 1788–1792

Zwołany na rok 1788 sejm przeszedł do historii jako Sejm Czteroletni lub Wielki. Mimo braku symptomów zapowiadających przeprowadzenie przezeń szerokich reform ustrojowych, przyjęte w toku jego obradowania ustawy, z uchwaloną 3 maja 1791 r. Konstytucją, przyniosły zmianę ustroju organizacji państwa i systemu władz. Zmiany nastąpiły także w dziedzinie skarbowości państwowej, a dotyczyły przede wszystkim nowego określenia instytucji odpowiedzialnej za prowadzenie skarbowości i wskazania należnych jej w tej materii uprawnień.

W miejsce działających jeszcze do 21 października 1791 r.⁵⁶ komisji skarbowych Koronnej i Litewskiej utworzony miał zostać jeden organ dla całego kraju – Komisja Skarbowa Rzeczypospolitej Obojga Narodów⁵⁷. Zasiadać w niej mieli podskarbiowie, z wyłączeniem podskarbach wybranych do Straży Praw, jeden senator wybrany na zasadzie alternatywy z Korony i jeden z Litwy, po czterech komisarzy z Litwy i Korony oraz sześciu plenipotentów miast, z których dwóch pochodzić miało z Litwy i po dwóch z każdej prowincji Korony. Plenipotenci miast zasiadający w komisji mieli głos decydujący tylko w sprawach ściśle związanych z miastami, w pozostałych sprawach posiadali głos doradczy. W sumie komisja liczyć miała oprócz podskarbach 16 komisarzy. Uchwała sejmowa zastrzegła prawo zasiadania w komisji skarbowej tylko posiadaczom ziemskim nie pełniącym żadnej innej funkcji publicznej oraz nie będącym posłami na sejm. Odnowienie składu komisji powinno następować co dwa lata na sesjach prowincjonalnych. Komisja działać miała pod przewodnictwem jednego z podskarbach.

Zakres spraw przekazanych komisji skarbowej obejmował zarząd finansami publicznymi i skarbem Rzeczypospolitej oraz nadzór nad nimi, pobieranie dochodów i dokonywanie wydatków, sprawowanie nadzoru nad mennicą, prawo obsadzania stanowisk urzędników skarbowych.

⁵⁴ VL IX 13.

⁵⁵ VL IX 36.

⁵⁶ Komisje formalnie miały działać do 21 października 1791 r., faktycznie obie komisje skarbowe prowadziły działania do 1 lutego 1792 r. – J. Wojakowski, *Straż Praw*, Warszawa 1982, s. 136.

⁵⁷ VL IX 319 i nast.

Oprócz uprawnień czysto ekonomicznych, przyznano komisji szereg uprawnień natury handlowej i gospodarczej oraz jurysdykcyjnej, w tym sądownictwo w sprawach skarbowych i handlowych.

Katalog pozytywny spraw przekazanych w gestie komisji uzupełniony został katalogiem negatywnym, zawierającym spis spraw, których komisji czynić nie wolno. I tak komisji nie było wolno: stanowić podatków, opłat i ceł, ograniczać wolność handlu, przywozu i wywozu, zmieniać taryf ceł granicznych, czynić wydatków państwowych nie przewidzianych prawem, wydawać nadwyżek budżetowych, wstrzymywać wypłat za prace, udzielać pożyczek, używać niewłaściwej monety oraz stanowić prawa. Komisja Skarbowa Obojga Narodów miała kontynuować dzieło komisji skarbowych. Jej uprawnienia, nie różniące się zasadniczo w kwestiach ekonomicznych od uprawnień komisji skarbowych, rozszerzone zostały o dodatkowe zadania z zakresu handlu i gospodarki. Komisja funkcjonować miała jako organ wykonawczy⁵⁸ z pewnymi uprawnieniami sądowymi.

Komisja Skarbowa Obojga Narodów, jak i pozostałe komisje rządowe podlegać miały Straży Praw⁵⁹. Wydział Skarbowy Straży Praw sprawował nadrzędną rolę wobec komisji skarbowej, czego wyrazem był nałożony na nią obowiązek przedstawiania Straży Praw raportów obejmujących informacje o jej działalności. Komisje składać miały raporty miesięczne dotyczące stanu dochodów i wydatków, raporty kwartalne obejmujące wpływy i wydatki, informacje o płacy dla wojska, o zaległościach w podatkach, uregulowaniach należności wynikających z tzw. listy cywilnej, wierzytelnościach Rzeczypospolitej oraz kwartalne raporty poświęcone sądowej działalności komisji skarbowych. Ponadto po zakończeniu roku komisja zobowiązała się do przedstawienia wykazu wwozu i wywozu towarów⁶⁰. Jak podaje J. Wojakowski, Komisja Skarbowa Koronna wystosowała do Straży 10 raportów i not, Komisja Skarbowa Litewska 4, a od Komisji Skarbowej Obojga Narodów w okresie jej działalności wpłynęło do Straży 30 raportów i not⁶¹.

⁵⁸ Jak twierdzi B. Leśnodorski, organizacja i zakres działania Komisji Skarbowej Obojga Narodów mogą uzasadniać uznanie jej za ministerstwo skarbu w znaczeniu współczesnym. B. Leśnodorski, *Dzieło Sejmu Czteroletniego 1788–1792. Studium historyczno-prawne*, Wrocław 1951, s. 322, 331.

⁵⁹ Straż Praw spełniać miała rolę rady królewskiej, powołanej dla „dozoru i egzekucji praw”. W jej skład oprócz króla wchodził: prymas jako głowa duchowieństwa i prezes Komisji Edukacji oraz pięciu ministrów (jeden z marszałków jako minister policji, jeden kanclerz jako minister pieczęci, czyli spraw wewnętrznych, drugi kanclerz jako minister spraw zagranicznych, jeden z podskarbach jako minister skarbu oraz jeden z hetmanów jako minister wojny), ponadto w Straży zasiadać miał pełnoletni następca tronu oraz marszałek sejmu, obaj bez prawa głosu. Szerzej na temat składu oraz organizacji Straży Praw czytają: J. Wojakowski, op. cit.

⁶⁰ Ibidem, s. 136.

⁶¹ Ibidem, s. 137.

Reformy Sejmu Czteroletniego wzmocniły kontrolne uprawnienia sejmu walnego wobec organu zarządzającego sprawami skarbowymi Rzeczypospolitej. Komisja skarbowa zobligowana została do przedstawiania na każdym sejmie ordynaryjnym sprawozdania ze swojej działalności, obejmującego wykaz wszystkich dochodów i wydatków. Obowiązkowo drukowane były wykazy noszące charakter dzisiejszych zamknięć rachunkowych, które zawierać miały tabele przychodów i rozchodów „z wyszczególnieniem kosztów w percepcji, tabelą długów wszelkich Rzeczypospolitej opłaconych i do opłacenia zostających, na koniec tabelę bilansu handlowego”⁶².

Procedurę przeprowadzania kontroli komisji rządowych, w tym komisji skarbowej, regulowało prawo o sejmach⁶³. W porównaniu z poprzednio obowiązującymi regulacjami, uchwalony przez Sejm Czteroletni porządek sejmowania precyzyjnie określał zarówno miejsce kontrolnych czynności komisji sejmowych, jak i czas ich trwania. Wzorem wcześniejszych rozwiązań obowiązek kontroli spoczywać miał głównie na specjalnie do tego celu powoływanych deputacjach. Deputowanych do komisji kontrolujących powoływać miano na sesjach prowincjonalnych. Każdą z trzech prowincji Rzeczypospolitej reprezentowali trzej posłowie i jeden senator, wybierani piątego dnia obrad sejmu. Po ukonstytuowaniu się deputacja przystępowała do pracy. Na dokonanie kontroli przewidywano czternaście dni, po których deputacje przedstawiały wyniki swej pracy na posiedzeniu złączonych izb w określonym porządku, poczynając od relacji deputacji do egzaminowania straży, następnie edukacyjnej, policji, wojskowej i skarbu. Porządek sejmowania wymagał, by w relacjach znalazły się wykryte czyny naganne, a także doniesienia obywatelskie na nieprawidłowości działania komisji wraz z ustosunkowaniem się do nich deputacji. Na tym posiedzeniu sejmu winno być obecnych po dwóch komisarzy ze stanu szlacheckiego, celem udzielania wyjaśnień. Relacja deputacji kończyła się przedstawieniem jej stanowiska w kwestii udzielenia absolutorium. Deputacja mogła wnosić o udzielenie kwitu, o zawieszenie jego udzielenia do następnego sejmu, na którym komisja ponownie rozliczy rachunki, bądź o odmówienie kwitu, połączone z udzieleniem nagany i skasowaniem wszystkich nieprawnych czynności komisji⁶⁴. Ostateczną decyzję o udzieleniu absolutorium, zawieszeniu jego udzielenia lub odmówieniu podejmował sejm zwykłą większością głosów.

⁶² VL IX 325.

⁶³ VL IX 254 i nast.

⁶⁴ Porządek sejmowania przewidywał możliwość zgłoszenia przez członka deputacji, który nie zgadzał się z wnioskami deputacji w przedmiocie udzielenia kwitu, odrębnego wniosku, który był rozpatrywany następnie przez całą izbę. Zob. VL IX 257.

Bezpośrednią konsekwencją odmowy udzielenia absolutorium była możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności prawnej komisarzy zasiadających w komisji. Odpowiedzialność prawna dotyczyła sytuacji, jak określała to uchwała sejmowa, popełnienia przez komisję lub komisarzy „czynów nagannych”. Sejm w takim przypadku decydował, czy skasować wadliwą decyzję komisji, udzielając jej nagany, czy też komisarzy winnych nieprawidłowości pozwać do odpowiedzialności przed sąd sejmowy⁶⁵. Gdyby czynności przez sądem sejmowym uznane zostały za usprawiedliwione, sejm miał „zakwitować” komisję⁶⁶.

Inną formą odpowiedzialności, pośrednio związaną z sejmową kontrolą finansowej działalności Komisji Skarbowej Rzeczypospolitej Obojga Narodów, była odpowiedzialność polityczna. Konstytucja 3 maja 1791 r. wprowadziła instytucję wotum nieufności, będącą formą parlamentarnej odpowiedzialności ministrów. Przyjęte rozwiązania odbiegały jednak od rozwiązań charakterystycznych dla tej formy odpowiedzialności. Wszczęcie procedury następowało niezależnie od wniosku większości sejmowej, niezależnie także od wyników kontroli komisji skarbowej. W myśl rozwiązań z 1791 r. po każdym „wyegzaminowaniu” władz wykonawczych wszystkim posłom i senatorom rozdawać miano listy z nazwiskami ministrów zasiadających w magistraturach wykonawczych. Posłowie i senatorowie w tajnym głosowaniu decydowali o tym, czy odwołać poszczególnych ministrów, czy też nadal powinni oni zasiadać w Straży lub komisjach rządowych. Do podjęcia decyzji wyrażającej wotum nieufności wymagane było uzyskanie większości 2/3 głosujących. W sytuacji opowiedzenia się większości za odwołaniem konkretnego ministra lub ministrów monarcha miał obowiązek odwołać go, powołując na jego miejsce innego z urzędników w randze ministra.

W związku z tym, że odpowiedzialność parlamentarna dotyczyła tylko ministrów, spośród komisarzy komisji skarbowej objęci tą formą odpowiedzialności mogli być tylko podskarbiowie. Tylko oni z racji zajmowanego urzędu zaliczani byli do grona ministrów. To, czy podskarbiom zostanie wyrażone wotum nieufności, czy też nie, mogło zależeć od wyników przeprowadzonych czynności kontrolnych komisji, ale nie było od tego uzależnione. Mimo pozytywnej oceny działalności komisji i udzielenia jej kwitu, sejm mógł wyrazić w stosunku do podskarbiów wotum nieufności, mógł także ich nie odwoływać w sytuacji odmówienia komisji absolutorium.

⁶⁵ Sąd sejmowy był sądem specjalnym, powołanym do orzekania o winie osób piastujących najwyższe funkcje państwowe z tytułu naruszenia prawa, popełnienia przestępstw przeciwko państwu. Składał się z przedstawicieli sejmu: 12 senatorów i 24 posłów. Zob. Z. Szczałka, op. cit., s. 103.

⁶⁶ VL IX 325.

Reformy Sejmu Czteroletniego nie przetrwały próby czasu. Wiele spośród uchwalonych norm nie weszło w ogóle w życie, inne zaś wkrótce zostały zniesione konstytucjami sejmu grodzieńskiego. Także działalność Komisji Skarbowej Obojga Narodów, rozpoczęta 1 lutego 1792 r., nie trwała długo. Zawiązana konfederacja targowicka, wojna z Rosją, która w konsekwencji przyczyniła się do drugiego rozbioru, zaprzepaściły dorobek Sejmu Wielkiego. Sejm grodzieński doprowadził do likwidacji jednej komisji skarbowej, przywracając dwa organy zarządzające administracją skarbową.

Mimo braku w Polsce przedrozbiorowej specjalnej instytucji, której zadaniem byłoby prowadzenie systematycznej kontroli organów zarządzających środkami publicznymi, finanse publiczne nie pozostawały bez nadzoru. Kontrola rachunków publicznych leżała w gestii sejmu, który dokonywał jej poprzez specjalnie w tym celu wyłaniane deputacje sejmowe. Zapoczątkowana już w XVI w. kontrola, początkowo nieregularna z racji częstego niedochodzenia sejmów do skutku bądź ich zrywania, z czasem nabierała cech regularności. Po utworzeniu komisji skarbowych przeprowadzana była systematycznie na każdym sejmie zwyczajnym, wpływając korzystnie na stan skarbowości, jak i rozwój nowoczesnych, jak na owe czasy, metod zarządzania funduszami należącymi do Rzeczypospolitej.