

Budżet państwa i prawo budżetowe (ujęcie prawno-historyczne)

Listopad 2000

Adam Perłakowski
Uniwersytet Jagielloński

Marek Zubik
BSE, Uniwersytet Warszawski

Raport

Nr 182

Autorzy raportu starają się przybliżyć czytelnikowi historyczne i prawne aspekty wiążące się z powstaniem i ukształtowaniem się instytucji budżetu państwa. Analiza ma charakter porównawczy i odwołuje się do doświadczeń innych krajów europejskich, przedstawiając na tym tle również polskie - bardzo bogate - doświadczenia budżetowe. Autorzy starają się także przedstawić złożoną problematykę samego pojęcia oraz definicji budżetu państwa. Ponadto odnoszą się do kwestii związanych z prawem budżetowym, analizując je w świetle ustaleń dotyczących instytucji budżetu państwa.

Rozdział I. Pojęcie i doktryny budżetu państwa

Aby możliwa była w ogóle analiza przedmiotu niniejszego artykułu należy zdefiniować samo pojęcie "budżet państwa". Poza zakresem studium pozostaną budżety organów publicznych, w szczególności zaś organów samorządu terytorialnego, cieszące się niezależnością gospodarki finansowej od władz centralnych (federalnych), nie mówiąc już o "budżetach" podmiotów prawa niepublicznego.

Termin "budżet" jest wieloznaczny. Jego etymologię wywodzi się od łacińskiego słowa *bulga*, które początkowo oznaczało worek, torbę przeznaczoną do zbierania dochodów (J. Sondel, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 1997, s. 115). Słowo to przyjęło się także w wielu językach (ang. *budget*, st. fr. *boudgette*), stopniowo zmieniając znaczenie. Ustrojodawcy, jak też ustawodawcy poszczególnych państw nie zawsze podają legalną definicję budżetu przy posługiwaniu się tym pojęciem. Możliwe jest to dzięki istnieniu norm, które w sposób szczegółowy określają cechy konstrukcyjne samego budżetu, procedury jego sporządzania, uchwalania i wykonywania oraz mechanizmów kontroli legalności funkcjonowania gospodarki finansowej w państwie. Takie szczegółowe normy tworzą tzw. prawo budżetowe, które zakreślają dostatecznie ścisłe ramy terminu, tak, iż dodatkowa definicja (o charakterze jedynie deklaratoryjnym) uznana jest za zbędną (T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1932, s. 4). W takiej sytuacji zasadniczą rolę w sformułowaniu definicji (choć już nie definicji legalnej) odgrywa doktryna prawa. Zdarza się także, że prawodawca posługując się pojęciem "budżet" - nie określając jego definicji legalnej - przyjmuje zastane w prawie znaczenie tego terminu. Ponadto, niezależnie od ukształtowania przez ustawodawcę prawa budżetowego w danym kraju, uchwalane są przez niego coroczne poszczególne budżety państwa, co ma zasadniczy wpływ na rozumienie tego pojęcia.

Koniec XIX w. przyniósł upowszechnienie się instytucji budżetu państwa w większości krajów europejskich. Instytucja budżetu sama podlegała ewolucji, rozwijała się w rozmaitych warunkach społecznych i gospodarczych. Budżet ulegał zmianom pod względem jego treści, funkcji i formy, czasami także ze względu na strukturę państwa i istnienie w jego ramach organizmów cieszących się autonomią finansową. Nałożenie się tych wszystkich zjawisk i elementów powoduje trudność w sformułowaniu jednolitej definicji budżetu państwa. Pamiętać także należy, iż prowadząc analizę historyczno-porównawczą pojawiających się w nauce prawa definicji budżetu nie można ich oderwać od konkretnych warunków prawnych i politycznych występujących w danym państwie.

W literaturze światowej spotykamy się z różnymi propozycjami definiowania budżetu państwa. Analizując ustalenia doktryn prawa poszczególnych systemów prawnych różnych krajów, zasygnalizować należy pewne uwagi ogólne. Przede wszystkim pojawiające się definicje uwarunkowane są panującymi w danym okresie poglądami na rolę i znaczenie budżetu państwa. Można nawet pokusić się o próbę usystematyzowania wspomnianych definicji w pewien ciąg o historycznym podłożu. Na próby przedstawienia ogólnie akceptowanej w nauce prawa danego państwa definicji budżetu nie miały wpływ ma stanowisko ustrojodawcy, jak i ustawodawcy zwykłego. Mogą oni bowiem swoją działalnością spetryfikować istniejące w doktrynie poglądy. Niekiedy wreszcie pojawiające się koncepcje uzależnione były (i bywają) od aktualnych potrzeb politycznych. Czasami czynniki te daleko bardziej wpływały na pojawiające się teorie budżetowe, niż by to wynikało z chwilowych potrzeb politycznych.

Fritz Neumark uważał, iż budżet stanowi formę sporządzanego regularnie zestawienia liczbowego, ułożonego zgodnie z racjonalnym punktem widzenia z rozbitych i uporządkowanych preliminarzy (*Voranschläge*) dochodów i wydatków związku politycznego, którym nadano taki kształt, aby zachowana została zasada równowagi (F. Neumark, *Der Reichshaushaltplan*, Jena 1929, s. 1 i n., por. T. Gerloff, *Grundlegung der Finanzwissenschaft*, [w:] *Finanzwissenschaft*, 1926, t. I, s. 28; cyt. za T. Grodyński, *op. cit.*, s. 7-8). Jest to w ujęciu F. Neumarka szerokie ujęcie budżetu. W węższym rozumieniu za budżet przyjmował on zestawienie dochodów i wydatków, które w regularnych odstępach czasu zostaje sporządzone najczęściej w formie ustawy i wiąże działalność administracji w sposób określony ustawą i prawem zwyczajowym. W szerszej definicji zwraca uwagę włączenie do cech budżetu zasady równowagi. Jest to rzecz charakterystyczna dla niemieckich definicji tego okresu. Zaznaczyć jednak należy, że zasady (postulatu) równowagi nie należy odnosić do cech samego budżetu, a jedynie do charakteru gospodarki budżetowej.

We francuskiej literaturze przedmiotu jako jedno ze starszych określeń budżetu przywołuje się definicję, którą przedstawił Jean Baptiste Say. Jego zdaniem budżet (choć autor ten nie używał nawet tego terminu) to bilans potrzeb i dochodów państwa (J. B. Say, *Dictionnaire des finances*, Paris 1891, s. 1526; cyt. za N. Gajl, *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, Warszawa 1993, s. 64-65). Paul Leroy-Beaulieu definiując budżet wskazywał, że pod tym pojęciem należy rozumieć przewidywanie wydatków i powiązanych z nimi dochodów na określony czas, które są wydatkowane i pobierane za zgodą ciał parlamentarnych (P. Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, wyd. III, t. II, Paris 1912, s. 2 i n.; „*Budżetem jest zestawienie przewidywań [état de prévoyance] dochodów i wydatków w określonym czasie: jest to tablica szacująca i porównująca dochody, które mają być pobrane i wydatki, które mają być dokonane; jest to równocześnie upoważnienie lub polecenie udzielone przez właściwą władzę dla dokonania wydatków i pobierania dochodów, upoważnienie, które nie może być z reguły zmienione poza wyjątkowymi wypadkami[...]*). René Stourm (R. Stourm, *Le budgets*. 1 i n.) opierając się na definicji zawartej we francuskim kodeksie rachunkowości z 1862 r. (Art. 5 dekretu z 21 maja 1862 r.: „*Budżet jest aktem, poprzez który są przewidziane i zatwierdzone dochody i wydatki roczne państwa lub inne usługi, które ustawa poddaje tym samym regułom*”), skonstruował definicję budżetu eksponując cechę przewidywania rocznych dochodów i wydatków oraz form zatwierdzenia i aprobaty udzielanej rządowi. W nowszej literaturze francuskiej najczęściej - podobnie jak to miało miejsce okresie obowiązywania kodeksu rachunkowości publicznej z 1862 r. - pojawiają się próby definiowania budżetu państwa w oparciu o dekret z 19 czerwca 1956 r. (Art. 1 dekretu: „*Budżet państwa przewiduje i autoryzuje w formie ustawy obciążenia i wpływy państwa. Uchwala go Parlament w ustawie finansowej, która wyraża cele gospodarcze i finansowe rządu*”) i ordonans z 2 stycznia 1959 r. (Art. 1 ordonansu: *Ustawy finansowe ustalają rodzaj, wysokość i przeznaczenie wpływów i obciążeń państwa z uwzględnieniem warunków równowagi gospodarczej i finansowej, które określają*). Art. 16 – „*Na budżet składa się całość rachunków, przedstawiających na okres jednego roku kalendarzowego wszelkie stałe wpływy i obciążenia państwa*”). Paul Marie Gaudement przez budżet państwa rozumie zespół rachunków, które przedstawiają przyszłe, stałe wpływy i obciążenia państwa na okres roku kalendarzowego (P. M. Gaudement, *Finanse publiczne*, Warszawa 1990, s. 178-190. Szersze rozważania dotyczące definicji budżetu państwa tegoż m.in. autora zob.: P. M. Gaudement, J. Molinier: *Finanse publiczne*, Warszawa 2000, s. 165 i n.). Szersze przedmiotowo definicje przedstawiają m. in. Pierre Lalumiére, Pierre di Malta (P. Lalumiére, *Les finances publiques*,

Paris 1973, s. 54 i n., P. di Malta, *Droit budgétaire*, Paris 1976, s. 5 i n.; cyt. za N Gajl, *op. cit.*, s. 64), którzy opierając swoje definicje na ordonansie z 1959 r. wskazują nie tylko na "zawartość" budżetu państwa jako prognozy wpływów i obciążeń państwa, ale i na wykorzystanie oraz sposób wykonania tych zasobów zgodnie z równowagą ekonomiczną i finansową. Za najszerszą definicję budżetu sformułowaną w literaturze francuskiej uważa się definicję przedstawioną przez L. Philipa (L. Philip, *Finances publiques*, Paris 1989, s. 162 i n.; cyt. za N. Gajl, *op. cit.*, s. 64). Jego zdaniem w ramach budżetu powinny być ujęte i autoryzowane nie tylko stałe, ale też i wszelkie dochody i wydatki państwa. Istotną cechą tej definicji jest stwierdzenie, że gospodarka finansowa we Francji (choć nie tylko) oparta została na istnieniu wielu funduszy i rachunków pozabudżetowych.

W tym miejscu warto przyrzeć się problematyce definicji budżetu państwa w polskiej literaturze przedmiotu. W drugiej połowie XIX wieku H. Rossman charakteryzował budżet jako rachunek przyszłości, urzędowe przedstawienie na pewien okres zamierzonych wydatków oraz dochodów na ich pokrycie (H. Rossman, *Rys historyczny budżetu w Polsce*, "Ekonomista", 1865, IV kwartał, s. 15). Pięćdziesiąt lat później Stanisław Głabiński określał budżet państwa jako "(...) cyfrowy wykaz wydatków i przychodów skarbowych przewidywanych przez władzę skarbową w następnym roku lub w innym okresie." (S. Głabiński, *Nauka skarbowości*, Lwów 1911, s. 147). Ten sam autor podaje definicję budżetu jako: "aktu prawno-publicznego, nadającego rządowi prawo i obowiązek prowadzenia gospodarki państwowej w oznaczonym okresie zgodnie z cyfrowym wykazem wydatków i przychodów skarbowych przewidywanych w tym okresie, (zob. tenże, *Nauka skarbowości*, Warszawa - Lwów 1925). Adam Krzyżanowski przez budżet rozumiał "jawne, publicznie ogłoszone wyliczenie szacunkowe i porównanie zamierzonych w krótkim czasokresie, zazwyczaj w ciągu roku, pieniężnych wydatków i przewidzianych dochodów, stanowiących mających moc normy, obowiązującej zarząd gospodarstwa publicznego" (A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości*, Poznań 1923, s. 18). Dla Tadeusza Grodyńskiego budżet to "szczegółowe zestawienie przewidywanych w pewnym przyszłym, ściśle określonym czasokresie wydatków i dochodów państwa, ujętych w związek, wyrażający się równowagą i zatwierdzonych jako obowiązująca granica działalności władzy wykonawczej przez powołaną do tego konstytucją władzę ustawodawczą" (T. Grodyński, *op. cit.*, s. 9). Zdzisław Stahl w swojej monografii poświęconej zagadnieniom historycznego rozwoju i tendencji konstytucyjnych budżetu proponował, aby przez budżet państwa rozumieć "periodyczne, jawne, cyfrowe zestawienie wszystkich dochodów i wydatków państwa na rok następny". W dalszej definicji autor ponadto akcentował nieodzowność istnienia budżetu dla gospodarki skarbowej widząc w nim akt prawny o częściowym charakterze normatywnym, konieczność zapewnienia przez konstytucję właściwego sposobu jego powstania oraz określając zasadnicze znaczenie sprawowania kontroli gospodarki budżetowej (zarówno parlamentarnej jak i pozaparlamentarnej), uprzedniej jak i następczej (Z. Stahl, *Istota budżetu na tle rozwoju historycznego i współczesnych tendencji konstytucyjnych*, Lwów 1934, s. 89). Natomiast Roman Rybarski określał budżet państwa jako "zestawienie przewidzianych na pewien okres wydatków państwa i dochodów, które służą na ich pokrycie, zatwierdzone przez władzę zwierzchnią" (R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935, s. 23).

W powojennej polskiej literaturze prawa finansowego pojawiały się różne próby definiowania budżetu państwa. Stefan Bolland twierdził na gruncie ówczesnego art. 19 ust. 2 Konstytucji PRL, iż "budżet (...) jest podstawowym planem finansowym gromadzenia środków pieniężnych i ich podziału, w celu realizacji zadań narodowych planów gospodarczych i zabezpieczenia wykonywania funkcji państwowych" (S.

Bolland, *Ustawy budżetowe Polski Ludowej*, "Państwo i Prawo", 1954, z. 5, s. 761). Zdaniem Zbigniewa Pirożyńskiego budżet miał być "podstawowym państwowym planem gromadzenia środków pieniężnych, niezbędnych dla realizacji przez państwo jego funkcji oraz finansowania z tych środków – zgodnie z narodowym planem gospodarczym - zadań państwowych w zakresie gospodarki narodowej, usług społecznych i kulturalnych, obrony narodowej, bezpieczeństwa, wymiaru sprawiedliwości i administracji w celu zaspokojenia stale rosnących materialnych i kulturalnych potrzeb całego społeczeństwa" (Z. Pirożyński, *Istota i zadania budżetu państwowego*, "Państwo i Prawo", 1952, z. 6, s. 50). Karol Ostrowski stwierdzał natomiast, iż budżet państwa to "uchwalany przez przedstawicielskie organy (...) społeczeństwa plan finansowy ustalający wiążące zadania w zakresie gromadzenia i podziału scentralizowanych zasobów pieniężnych państwa, przeznaczonych na finansowanie potrzeb państwowych przy pomocy bezzwrotnej, zgodnie z zasadami narodowego planu gospodarczego" (K. Ostrowski, *Prawo finansowe. Zarys ogólny*, Warszawa 1970, s. 212). Leon Kurowski podawał określenie budżetu jako aktu normatywnego, określającego środki finansowe konieczne dla realizacji zadań państwa w danym okresie (L. Kurowski, *Wstęp do nauki prawa finansowego*, Warszawa 1976, s. 78). Jerzy Harasimowicz proponował definiowanie budżetu państwa jako "planu gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych państwa w sposób bezzwrotny i scentralizowany, zgodny z całością planów społeczno - gospodarczych, plan zatwierdzany przez najwyższy organ władzy państwowej (parlament) na okres roczny" (J. Harasimowicz, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1988, s. 49). Marian Weralski, analizując pojawiające się w polskiej literaturze prawa finansowego różne definicje budżetu, określał budżet państwa – będącego instytucją prawną – jako okresowo uchwalany przez Sejm plan scentralizowanych, w zasadzie bezzwrotnych dochodów i wydatków państwa (M. Weralski: *Budżet państwowy*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych w PRL*, t. II, "Instytucje budżetowe", pod red. M. Weralskiego, Wrocław 1982, s. 22).

W najnowszej literaturze przedmiotu pojawiające się definicje budżetu państwa najczęściej opierają się o stan normatywny określony w nieobowiązującej już dzisiaj ustawie – Prawo budżetowe [Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe (Dz. U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344, ze zm.)]. T. Dębowska-Romanowska definiuje budżet jako "plan finansowy uchwalany na okres roku budżetowego w formie ustawy budżetowej, zawierający planowane wpływy z ustawowo określonych źródeł dochodów i rodzaje wydatków państwa, opracowany w terminach i na warunkach określonych w ustawie przez Radę Ministrów i wykonywany pod jej kierunkiem" (*Prawo finansowe*, pod red. W. Wójtowicz, Warszawa 1997, s. 67; podobnie T. Dębowska-Romanowska, *Zagadnienia prawne wydatków publicznych na rzecz osób trzecich*, Łódź 1993, s. 8). Cezary Kosikowski i Eugeniusz Ruśkowski w swoim podręczniku prawa finansowego proponują określenie budżetu państwa jako planu finansowego obejmującego dochody i wydatki państwa, jako podmiotu władzy, uchwalanego na rok kalendarzowy w formie ustawy w celu zapewnienia realizacji założeń polityki społeczno-gospodarczej państwa, przyjętych przez Sejm (C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse i prawo finansowe*, Białystok 1994, s. 66).

Brak jeszcze szerszej refleksji doktryny w zakresie definicji budżetu państwa na gruncie Konstytucji z 1997 r. i ustawy o finansach publicznych z 26 listopada 1998 r. Przyjąć możemy jednak, że co do zasady pozostają nadal aktualne dotychczasowe ustalenia w tym przedmiocie. Konstytucja i ustawa o finansach publicznych nie przynoszą bowiem nowej definicji budżetu państwa, a główne ustrojowe założenia tej instytucji nie przeszły w nich przeobrażeń.

Autorzy podręcznika do finansów publicznych i prawa finansowego pod redakcją E. Ruśkowskiego, definiują - dla celów dydaktycznych - budżet państwa, posługując się w tym zakresie postanowieniami ustawy o finansach publicznych, a dokładniej art. 61 tej ustawy. Autorzy ci przyjmują, że budżet państwa jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz administracji rządowej, uchwalanym w formie ustawy na okres roku kalendarzowego, zwanego rokiem budżetowym. (*Finanse publiczne i prawo finansowe*, pod red. E. Ruśkowskiego, t. 1, Warszawa 2000, s. 158). Pod tym względem bardzo interesujące są również rozważania T. Dębowskiej-Romanowskiej odnoszące się do tzw. minimalnej obligatoryjnej treści planistycznej w ustawie budżetowej (T. Dębowska-Romanowska: *Cechy ustawy budżetowej i budżetu w świetle art. 219 Konstytucji RP*, "Państwo i Prawo", 5/2000, s. 15 i n.).

Rozdział II. Historyczno–prawne uwarunkowania instytucji budżetu państwa

1. Uwagi ogólne

W historycznym rozwoju instytucji budżetu trudno jest wskazać jeden fakt, który bezspornie mógłby zostać uznany za decydujący. Taki charakter można przypisać co najmniej kilku zdarzeniom, mającym często rewolucyjne znaczenie dla całego społeczeństwa i państwa. Zaliczyć do nich należy ugruntowanie pieniężnego charakteru stosunków w gospodarce, rozdział majątku władcy od majątku państwa, rozwój instytucji demokracji przedstawicielskiej oraz przemiany w pojmowaniu funkcji państwa (por. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 1997, s. 83). Nie powinno się jednak utożsamiać historycznego rozwoju budżetu państwa z procesem ugruntowania uprawnień skarbowych przedstawicielstwa ludności. Mimo iż temu ostatniemu zjawisku należy przypisać doniosłą rolę, to jednak pozostaje ono jednym z wielu czynników. Jak bowiem zauważył G. Seidler, a za nim w polskiej literaturze szerzej problem ten przedstawił Z. Stahl – "(...) dopiero rewolucja francuska związała w jedną całość rzeczy przedtem samodzielnie istniejące: budżet i prawa przedstawicielstwa (...)" (Z. Stahl, *op. cit.*, s. 4; G. Seidler, *Budget und Budgetrecht im Staatshaushalte der Constitutionellen Monarchie*, Wien 1885, s. 83). T. Grodyński przedstawiając historyczny rozwój budżetu proponował rozróżnienie skarbowej funkcji budżetu państwa od budżetu jako aktu zatwierdzającego wydatki i dochody państwa (T. Grodyński, *op. cit.*, s. 21). Przy takim ujęciu funkcja pierwsza znacznie wyprzedza drugą.

Podobne rozróżnienie czyni Z. Stahl, prowadząc swoją analizę historycznych podstaw budżetu. Autor oddzielnie rozpatruje cztery cechy (zasady) gospodarki publicznej: rachunkowość, centralizację, planowość i kontrolę. W rozważaniach odnoszących się do rachunkowości – czyli pisanych inwentarzy mających charakter zestawień – Z. Stahl wyróżnia dwie fazy, w której jedynie druga, dotycząca dochodów i wydatków korony jest bezpośrednio związana z budżetem. Odnośnie centralizacji (jedności) – rozumianej jako zestawienie wszystkich dochodów i wydatków w jednym dokumencie – za warunek podstawowy jego urzeczywistnienia, autor uważa upowszechnienie się obrotu pieniężnego (warunek gospodarczy) oraz ugruntowanie jednolitości politycznej ustroju państwa (warunek polityczny). Rozważając rozwój zasady planowości Z. Stahl rozróżnia dwa stopnie jej realizacji. W pierwszym okresie projekty finansowe mają charakter aktów wewnętrznych, nie krępujących swoich twórców i najczęściej stanowiących tajemnicę stanu. Dopiero w drugim okresie, ugruntowanie się pozycji ciał przedstawicielskich i zasady jawności nadaje planowi finansowemu sankcje prawną, co czyni z niego budżet państwa. Zasady jawności i kontroli

są ze sobą ściśle powiązane (Z. Stahl, *op. cit.*, s. 6-30). Jawność planów finansowych otwiera i warunkuje możliwość kontroli budżetu przez ciało niezależne od autorów i wykonawców budżetu. Dopiero ukształtowanie się wszystkich wspomnianych zasad pozwala – zdaniem Z. Stahla – na uznanie, iż budżet posiada pełną i nowoczesną postać.

W późniejszej polskiej literaturze przedmiotu niewiele miejsca poświęcono historycznym podstawom budżetu państwa. Natomiast tam, gdzie pojawiają się już rysy historyczne, zaniechano rozróżniania całokształtu złożonej problematyki budżetu, nie podając powodów takiego uproszczenia. Co więcej, w świetle ustaleń nauki prawa, uczynionych przez Z. Stahla, T. Grodyńskiego, takie “jednostronne” potraktowanie problemu stoi w sprzeczności z rzeczywistym procesem rozwoju historycznego budżetu państwa.

Podstawy skarbowe budżetu stanowią ogromny, w Polsce w dużej mierze otwarty jeszcze ciągle przedmiot analizy. Problematyka ta, ze względu na jej złożoność nie będzie przedmiotem naszych szerszych rozważań. Niemniej, na co wyraźnie zwracamy uwagę, nie można tych zagadnień oderwać od genezy instytucji budżetu państwa, tak jak ta instytucja ukształtowała się w swoim rozwoju historycznym.

Zapewne usilne doszukiwanie się idei budżetu – we współczesnym rozumieniu tego terminu – w starożytności jest pewnym nieporozumieniem. Nie oznacza to jednak, że w tym okresie nie możemy zauważyć pewnych elementów już wtedy pojawiających się, a składających się na dzisiejszą postać budżetu. Świadczyć to może o obiektywnym charakterze budżetu, ściśle powiązanego z państwem, jako tworem politycznym.

Pierwotnie budżet jako plan i zasób środków pieniężnych stanowił wyłączną domenę panującego. Stopniowy wzrost znaczenia danin publicznych, przy jednoczesnym wyodrębnieniu się skarbu władcy oraz skarbu państwa dał początek rozwojowi nowych form finansów publicznych w Europie. Wraz z rozwojem konstytucjonalizmu, parlament obok zdominowania spraw ustawodawstwa, także podatkowego, objął swoim działaniem uchwalanie budżetu, a wraz z nim rozwinął szczególne formy kontroli finansowej. Do analizy tego procesu należy włączyć również zagadnienia tworzenia (konstrukcji) budżetu i konstytucyjnej procedury jego uchwalania (J. Lubowicki, *Budżet i zasady budżetowe*, “Państwo i Prawo”, 1964, z. 8-9, s. 206 i n.).

W starożytnym Egipcie, Grecji i Rzymie istniały różnego rodzaju obliczenia i szacunki, mające głównie charakter ewidencyjno-kontrolny. Nie miały one natomiast cech planowości i zazwyczaj nie odnosiły się do przyszłości. Za pierwsze, historycznie znane akty planistyczne, uznaje się szczególnie dokładne zestawienia dochodów i wydatków w Rzymie, sporządzane za panowania Oktawiana Augusta. Nie miały one jednakże charakteru aktu prawnie zobowiązującego. Już w starożytności doszło do wyodrębnienia prywatnego majątku władcy oraz dóbr publicznych (N. Gajl, *op. cit.*, s. 12-14; B. Brzeziński, *Zarys prawa finansów publicznych*, Toruń 1995, s. 24-25). Wyodrębnienie to doprowadziło w Rzymie do ukształtowania się skarbcza cesarskiego (*fiskus*) obok skarbcza publicznego (*aerarium*).

W średniowieczu wraz z zanikiem świadomości rozdzielania państwa – jako “rzeczy publicznej”, będącym czymś odmiennym od własności monarszej – zanikło wyodrębnienie oddzielnych skarbców. Pojęcie skarbu publicznego zlewa się w okresie państwa patrymonialnego ze skarbem królewskim (S. Głąbiński, *op. cit.*, s. 43). Ówczesnie monarcha dysponował wielkimi dobrami i płynącymi z nich dochodami, które wystarczały na pokrycie wydatków dworu, co obejmowało niemal wszystkie wydatki państwowe (H. Rossam, *op. cit.*, s. 13). Wzrastająca stopniowo władza królewska, rozwój cywilizacyjny, utworzenie regularnego wojska, przy jednoczesnym

osłabieniu pozycji monarchy w wyniku prowadzenia polityki rozdawnictwa dóbr ziemskich, doprowadziły do zwiększenia wydatków w takim wymiarze, iż nieodzowny stał się udział w ich finansowaniu całego społeczeństwa. Stopniowo ponownie torował sobie drogę rozdział majątku publicznego od majątku prywatnego monarchy.

Kształtująca się reprezentacja stanowa, wykorzystując pojawiające się trudności władców, ograniczyła uprawnienia monarchów w zakresie nieograniczonej możliwości **nakładania** podatków. Jednakże przez długi czas nie doszło jeszcze do rozciągnięcia wpływu parlamentów na kontrolę **wydatków** państwowych.

a) Anglia. Za państwo, w którym najwcześniej wykształciła się instytucja budżetu w dzisiejszym rozumieniu tego słowa uchodzi Anglia. Na rozkaz Wilhelma Zdobywcy specjalna komisja królewska sporządziła już pod koniec XI w. inwentarz i kataster gruntów w całym państwie, znany pod nazwą "Domesday Book". Tutaj w okresie wczesnego średniowiecza gminy zaczęły domagać się przedstawienia rachunków państwowych celem hamowania żądań królewskich w sprawie subsydiów. Król Edward I w 1297 r. zobowiązał się do nienakładania nowych podatków bez zgody parlamentu (K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa*, t. III, Warszawa 1966, s. 152-153). Wcześniej już w 1215 r. Jan bez Ziemi zrzekł się prawa do nakładania podatków bez zgody rycerstwa, co znalazło swoje potwierdzenie w Wielkiej Karcie Wolności. Jan bez Ziemi ze swej strony dążył do sprawowania pełnej kontroli nad uchwalonymi podatkami. Za panowania Ryszarda II, Izba Gmin zaczęła domagać się rozrachunku administracji z powierzonych jej sum (K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa w zarysie*, t. II, Warszawa 1955, s. 287 i n.). Żądanie to zostało spełnione w postaci tzw. etatów, z jednoczesnym informowaniem parlamentu o przewidywanych wydatkach państwowych. Zarysowany tu rozwój budżetu w Anglii był odzwierciedleniem walki między parlamentem a monarchą. Nie powinno więc dziwić, że powyższe rozwiązania – w zależności od koniunktury politycznej – wielokrotnie były zarzucane, a później do nich powracano. Po raz kolejny parlament upomniał się o wpływ w zakresie nakładania przez króla podatków w 1628 r. (*Petition of Rights*), co doprowadziło do konfliktu między monarchą a parlamentem. W 1665 r. Izba Gmin wyrażając zgodę na uchwalenie podatku, którą to konieczność argumentowano potrzebami związanymi z wojną z Holandią, zastrzegła, iż zebrane sumy mogą być przeznaczone wyłącznie na cele militarne. Utrwalenie zasady corocznego uchwalania przez parlament budżetu państwa, jako zestawienia planowanych dochodów i wydatków nastąpiło w okresie dyktatury Cromwella. W ustawie *Bill of Right* z 1688 r. uchwalono, iż parlament ma prawo decydować zarówno o dochodach, jak i o wielkości i przeznaczeniu tych środków w ciągu jednego roku. Początkowo jednak uprawnienie parlamentu ograniczało się do decydowania o wydatkach na potrzeby stałej armii i dopiero sukcesywnie zakres ten stawał się coraz szerszy. Dalszy rozwój budżetu w Anglii był już konsekwencją podstaw stworzonych w XVII w. W ciągu wieku XVIII wyodrębniono tzw. fundusze skonsolidowane (*Consolidated Fund*), czyli wydatki stałe uchwalane na okres dłuższy niż rok oraz wydatki roczne (*estimates*). Już wcześniej odrzucono praktykę uchwalania dochodów z określonych podatków na okres życia władcy i zastąpiono ją corocznym ustalaniem odpowiednich sum na potrzeby monarchy. Część tych dochodów przeznaczana była na wydatki ogólnopaństwowe, zwane listą cywilną. Ostateczne wyodrębnienie majątku króla od podatków państwowych nastąpiło w Anglii dopiero w XIX wieku. (N. Gajl, *op. cit.*, s. 16-17). Jak podaje za G. Jelinkiem T. Grodyński, budżet jest "wynałazkiem angielskim", to jednak szersze zastosowanie dorobku angielskiego w tym względzie nie nastąpiło w innych państwach. Budżet angielski po dzień dzisiejszy ma swoją odmienną specyfikę i jako jednolity plan finansowy nigdy się nie wykształcił (por. G. Jeze, *op. cit.*, s. 9-26). Je-

dyne bowiem exposé kanclerza Skarbu zwane "exposé budżetowym", przedkładane w Izbie Gmin obejmuje łącznie całość dochodów i wydatków państwa, natomiast parlamentowi przedstawiane są osobno dochody i niektóre przewidywane wydatki publiczne.

b) Francja. Zupełnie inny wkład w rozwój instytucji budżetu wniosła Francja. Drobek ten dotyczy głównie ukształtowania zasad techniki budżetowej oraz organizacji aparatu skarbowego (G. Jeze, *op. cit.*, ss. 23-46, 70-77). We Francji w okresie rozdrobnienia feudalnego brak było podatków publicznych w ścisłym znaczeniu tego pojęcia. Jednak król w sytuacji zagrożenia zewnętrznego mógł ściągać zasiłki (*auxilia*) od wszystkich wasali. Mimo tego, iż prawo lenne nakładało na wasali obowiązek składania zasiłków tylko w wyjątkowych wypadkach, to jednak opłata ta torowała drogę do pojawienia się pojęcia podatku publicznego. Stany Generalne zwoływane początkowo w doraźnych celach politycznych, wkrótce stały się miejscem sporów w kwestii potrzeb finansowych monarchii. Ostatecznie we Francji zgromadzenie stanowe – podobnie jak Parlament w Anglii – uzyskało wpływ na finanse państwa, a uchwalanie obciążeń stało się ich główną (choć nie wyłączną) domeną. Jednakże w 1439 r. Stany Generalne zgodziły się na wprowadzenie stałego podatku (*taille royale*) na utrzymanie stałego wojska. Był to podatek bezpośredni, mający znacznie większe znaczenie, niż uchwalony wcześniej stały podatek konsumpcyjny (*aide royale*). Tym samym Stany pozbyły się podstawowego atutu, jakim dysponowały wobec monarchy (J. Baszkiewicz, *Historia Francji*, Wrocław 1999, s. 143). Nic też dziwnego, że przez długi czas nie dostrzegano potrzeby ich zwoływania. Pozostały jedynie Stany Langwedocji. Określiły one rozkład podatków i nadal musiano ubiegać się o ich zgodę, mimo iż były tylko lokalnymi zgromadzeniami bez większego wpływu na bieg spraw publicznych (É. Perroy, R. Doucet, A. Latreille, *Historia Francji*, T. I, *Od początku dziejów do roku 1774*, Warszawa 1969, s. 242). Stan ten nie zahamował jednak procesu rozwoju instytucjonalizacji gospodarki budżetowej. W okresie tzw. *monarchii absolutnej*, stworzono m.in. dla centralnej administracji urząd nadintendenta finansów, w gestii którego leżały sprawy budżetu, podatków i pożyczek. Nadintendent odgrywał poważną rolę w królewskiej radzie finansowej.

We Francji stosunkowo szybko wyodrębnił się majątek państwa od majątku króla. Proces ten trwał przez ponad dwa wieki i pod koniec XVI w. przybrał bardzo rozwiniętą formę. Równocześnie przez długi okres, siłą faktów, dominował pogląd, że zagadnienie wydatków stanowi wyłączną domenę panującego. Przyjmowano, że naród ma pełne zaufanie do króla, co miało swój wpływ na tzw. *Cathiers*, w których wydatki z reguły były pomijane. Jednakże żądania poddania kontroli dokonywanych wydatków były w nich formułowane (N. Gajl, *op. cit.*, s. 18). Od XIV wieku pojawiają się we Francji zestawienia wydatków (*états de prévisions*), początkowo w bardzo uproszczonej formie i tylko wydatków już dokonanych, a nie przyszłych. Znacznie bardziej rozbudowany charakter miały etaty z czasów ministra Sully, a potem Colberta. Colbert (od 1665 r. generalny kontroler finansów) obniżył wymiar podatku *taille* przy jednoczesnym ukróceniu nadużyć i ulg. Rekompensował to zwyczają podatków pośrednich, niezbyt popularnych w społeczeństwie. W pogoni za równowagą budżetową wprowadzał nowe pożyczki, ciecica w rentach, monopole, taksy i stemple (T. Grodyński, *op. cit.*, s. 22, J. Baszkiewicz, *op. cit.*, s. 244). Jako intendent skarbu królestwa prowadził Colbert rejestr wszystkich wpływów i wydatków, bez konieczności powiadamiania o tym kogokolwiek. Mógł to uczynić wyłącznie na wyraźne polecenie króla (I. Murat, *Colbert*, Warszawa 1988, s. 101).

Po raz pierwszy we Francji budżet państwa opublikowany został w 1781 r. za rządów ministra Jaquesa Neckera. Chcąc ukrócić rozrzutność dworu i zreformować po-

datki, zdecydował się on na publiczne przedstawienie planowanych dochodów i wydatków państwowych. Za tę decyzję zapłacił on utratą swojego stanowiska w trzy miesiące po ogłoszeniu budżetu. Oficjalnie dokument opublikowany przez Neckera nosił nazwę „*Compte-rendu*”. Jednak nie był jedynie rachunkiem i sprawozdaniem, ale rzeczywistym planem, mającym stanowić początek corocznych budżetów państwa. Warto też wspomnieć, że opublikowanie budżetu w 1781 r. wywołało iście rewolucyjne wrzenie, a tekst „*Compte-rendu*” sprzedany został już pierwszego dnia w Paryżu w ilości sześciu tysięcy egzemplarzy (cyt. za Z. Stahl, *op. cit.*, s. 26-27). W czasie rewolucji w 1789 r. potwierdzono zasadę decydowania przez parlament o podatkach. W konstytucji z 1814 r. ustalono, iż nie można nakładać żadnych podatków, jeśli nie zgodziły się na to obie izby i nie zatwierdził ich król. W 1817 r. przy silnym żądaniu deputowanych uchwalono ustawę o finansach publicznych, w której zaznaczono, że ustalone wydatki dla poszczególnych ministrów nie mogą być przez nich przekraczane. W kolejnych latach rozwinął się system szczegółowego opisywania planowanych wydatków dzięki zastosowaniu klasyfikacji budżetowej. Równocześnie wprowadzono zasadę, iż powiększanie wydatków w ciągu roku wymaga zgody parlamentu (N. Gajl, *op. cit.*, s. 19). Pierwszym ogólnym aktem prawnym dotyczącym rachunkowości publicznej był - jak podają P. M. Gaudement i J. Molinier - dekret z 31 maja 1838 r. (P. M. Gaudement, J. Molinier, *Finanse...*, *op. cit.*, s. 165 i n.). Zwieńczeniem rozwoju problematyki techniki budżetowej stał się dekret cesarski z 1862 r., stanowiący bardzo obszerne i dokładne źródło prawa budżetowego.

Również we Francji wykształciła się instytucja prowizoriów budżetowych, pomyślana jako konstrukcja umożliwiająca prowadzenie legalnej polityki budżetowej w przypadku nieuchwalenia przez parlament budżetu państwa w wymaganym terminie. W takim przypadku rząd był upoważniony do prowadzenia gospodarki budżetowej w granicach sum ustalonych na rok poprzedni (*douzièmes provisoires*). Także we Francji w połowie XIX wieku powstała konstrukcja przenoszenia sum w trakcie roku w ramach danej podziałki klasyfikacji budżetowej (*virement*), bez konieczności uzyskiwania każdorazowej zgody parlamentu.

c) Prusy i Belgia. Stałe etaty stanowiące podstawę gospodarki finansowej ugruntowały swoją pozycję w Prusach w połowie XVII wieku za panowania Fryderyka I. Sprawy zarządu finansowego domen, regaliów i innych dochodów o charakterze niepodatkowym rozwiązano w ten sposób, iż u boku elektora istniała kamera, która po sekularyzacji majątków duchownych stała się organem kolegialnym jako *Amtskammer* i otrzymała swoją organizację specjalną ordynacją szczegółową. Do tego czasu podatki uchwalane przez reprezentacje stanowe długi okres pozostawały w gestii stanowych organów skarbowych. W 1652 r. elektor wydał dla kamery nową ordynację. Z kamery brandenburskiej wyłoniła się w 1689 r., jako organ centralny, kamera nadworna (*Hofkammer*). Równocześnie nastąpiło definitywne rozdzielenie finansów państwa i finansów dworu elektorskiego, dla którego stworzono (w 1673 r.) specjalną kasę nadworną. Otwierало to drogę do polityki finansowej opartej na budżecie wydatków i dochodów. W 1699 r. dla nadzoru nad kamerą nadworną powstało ciało pod nazwą *Oberdomänenndirektorium*, które w 1713 r. wraz z kamerą nadworną zostało przekształcone w Generalną Dyрекcję Finansów. Podlegały jej – obok spraw domen – poczta, cła, lasy sprawy górnictwa i inne regalia.

Pamiętać należy, że elektor wprowadzając szereg nowości w polityce skarbowej za każdym razem musiał łamać opór stanów. Jeszcze w 1660 r. odmówił stanom prawa wyrażania zgody na nowe podatki. Jednakże decyzją z 1661 r. musiał potwierdzić prawo zbierania się reprezentacji stanowej i jej prawo do wyrażania zgody na nowe obciążenia, z tym, iż podatki na utrzymanie wojska były odtąd uchwalane

bez sprzeciwu (S. Salomonowicz, *Prusy. Dzieje państwa i społeczeństwa*, Warszawa 1998, s. 70-73). Pierwszy ogólny budżet państwa sporządzony został w Prusach w 1688 r., a po raz pierwszy budżet opublikowany został w 1821 r. W 1714 r. powstała Izba Kontroli Finansowej (*Oberrechnenkammer*) z siedzibą w Poczdamie, która to izba podlegała bezpośrednio królowi. W 1723 r. powołano tam specjalny urząd rachunków i kontroli oraz izbę obrachunkową.

Za panowania Fryderyka Wilhelma I monarchia pruska osiągnęła wysokie dochody, przede wszystkim wskutek objęcia systemem podatkowym całej ludności. Spora część dochodów wносиły rozległe domeny państwowe. Dochodziła do tego również odpowiednia polityka handlowa i wspieranie procesów industrializacji. Jednak pod koniec XVIII w. znaczna część wydatków budżetowych Prus pokrywana była z pożyczek (R. Rybarski, *Skarbowość Polski w dobie rozbiorów*, Kraków 1937, s. 455). W konstytucji Prus z 1850 r. wyraźnie przewidziano prawo parlamentu do stanowienia o podatkach i wydatkach. Określono ponadto, iż budżet uchwała król i dwie izby. Brak było natomiast uściślenia procedury "awaryjnej", w przypadku braku zgody któregośkolwiek podmiotu. W 1862 r. rząd pod kierownictwem Ottona von Bismarcka zdecydował o konieczności reorganizacji armii, co wymagało zatwierdzenia wydatków przez parlament. Jednakże Landtag odrzucił proponowane przez rząd wydatki. Bismarck wycofał projekt budżetu z izby deputowanych i przesłał go do izby wyższej, która zatwierdziła budżet państwa. Mimo ostrego sprzeciwu deputowanych kolejne budżety z lat 1862 – 1866 uchwalane były z pominięciem Landtagu. Praktykę tę oficjalnie uzasadniono tym, iż w sytuacji jasnego rozstrzygnięcia w konstytucji co do konieczności istnienia budżetu oraz braku jednolitego stanowiska parlamentu (w szczególności Izby Deputowanych), rząd może prowadzić gospodarkę budżetową według swojego przedłożenia. Ta faktyczna działalność rządu stała się podstawą do sformułowania teorii o administracyjnym charakterze budżetu i odmawianiu mu mocy wiążącej. W uzasadnieniu tej teorii zasadniczą rolę odegrał Paul Laband. Uważał on, iż uchwalenie zestawienia planowanych dochodów i wydatków przez parlament stanowi jedynie czynność administracyjną i budżet nie staje się przez to aktem normatywnym. Ponadto rząd nie może zaprzestać pobierania dochodów i dokonywania niezbędnych (stałych) wydatków, nawet w sytuacji braku zgody parlamentu, gdyż jest to konieczne dla funkcjonowania państwa. Bismarck swoimi sukcesami w polityce międzynarodowej wymusił na liberałach zalegalizowanie sytuacji budżetowej zgodnie ze stanowiskiem rządu (S. Salomonowicz, *op. cit.*, s. 307). Mimo powrotu w drugiej połowie lat sześćdziesiątych XIX w. do corocznego uchwalania budżetu przez parlament przy osłabieniu dyskusji o wyłącznie administracyjnym charakterze budżetu, sama koncepcja znalazła podatny grunt w różnych krajach. Spór o normatywny charakter budżetu trwa praktycznie do dzisiaj.

W zjednoczonej Rzeszy doszło też do skodyfikowania prawa budżetowego (ustawa z 11 maja 1898 r.), którym to posiłkowano się przy uchwalaniu budżetu Rzeszy Niemieckiej.

Wspominając o wkładzie Belgii w rozwój ustrojowych podstaw budżetu państwa nie można nie wspomnieć, że właśnie w konstytucji belgijskiej z 1830 r. po raz pierwszy użyto termin "budżet" i do tej ustawy zasadniczej wprowadzono niektóre z zasad prawa budżetowego. Także w Belgii najwcześniej nadano budżetom dodatkowym odpowiednią podstawę prawną oraz rozwinięto technikę finansowania zadań lokalnych przez stworzenie tzw. funduszy komunalnych.

2. Polska

a. Okres do końca XVIII wieku

Genezy powstania budżetu państwa w Polsce doszukiwać się można już w okresie średniowiecza, gdy powszechna była zasada, iż to panujący czerpał dochody z własnego majątku, z ceł i myt. Jednak, w toku rozwoju i wykształcania się coraz to doskonalszych form państwowości doszło to zaistnienia sytuacji, w której reprezentacja podatników zaczęła decydować o nakładaniu i wielkości obciążeń finansowych (Por.: T. Grodyński, *op. cit.*, s. 25; R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935, s. 35). Ponadto istniejący system immunitetów podatkowych skutkowało tym, iż pieniężne świadczenia publiczne duchowieństwa i rycerstwa traktowane były jako "opłata jednorazowa i dobrowolna". W Polsce zasada ta przypominała praktykę angielską. Po raz pierwszy na szeroką skalę znalazła zastosowanie w przywileju kozyckim króla Ludwika Węgierskiego w 1374 r. Można przypuszczać, iż był to znaczący krok do ustalenia kontroli publicznej nad uprawnieniami finansowymi króla (N. Gajl, *op. cit.*, s. 27). W czasach nowożytnych system ten - w dalszym ciągu istniejący - uległ znacznej modyfikacji. Funkcjonujący wówczas terytorialny samorząd sejmików, zaspokajający początkowo tylko potrzeby partykularne, rozrósł się do rozmiarów aparatu, który przejął część uprawnień skarbowych. We własnym zakresie ściągano, oprócz podatków wojewódzkich, także niektóre podatki państwowe i dysponowano nimi samodzielnie, tworząc w ten sposób odrębną skarbowość sejmików w XVII w. (Z. Stahl, *op. cit.*, s. 19).

Z początkiem XVI w. rozdzielono skarb publiczny od skarbu nadwornego (Sejm w Piotrkowie w 1504 r.). W związku z tym zwiększył się zakres kontroli Sejmu nie tylko nad dochodami ale także nad wydatkami ze skarbu publicznego. Ponadto, już w roku 1510 odnajdujemy w rachunkach skarbowych pojęcie roku finansowego. Rachunki otwierano 1 stycznia, zamykano zaś 31 grudnia. Od 1510 r. ustalili się również zwyczaj zapisywania w oddzielnych kolumnach dochodów i wydatków państwowych, a po zakończeniu roku finansowego wykazywano ich sumę. W ten sposób powstał bilans wydatków, co należy uznać za wstępny etap prac związanych z późniejszym konstruowaniem preliminarzy budżetowych (M. Drozdowski, *Działalność budżetowa Sejmu Rzeczypospolitej w czasach saskich*, "Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych", T. XXXVIII: 1977, s. 117).

Przed rokiem 1572 udział sejmików w administracji skarbowej polegał tylko na obiorze poborców. W pierwszej poł. XVII w. obserwować możemy szybki wzrost kompetencji sejmików odnośnie do tej kwestii. Uchwalanie podatków zaczęto przenosić z Sejmu na sejmiki. Na początku drugiej połowy XVII w. zaczęły też sejmiki uczestniczyć w szafowaniu pieniędzmi skarbu publicznego. Przy pomocy asygnat wystawianych przez podskarbie i hetmanów wypłacano wojsku pieniądze ze skarbu wojewódzkiego z ominięciem skarbu centralnego (W. Kriegseisen, *Sejmiki Rzeczypospolitej szlacheckiej w XVII i XVIII w.*, Warszawa 1991, s. 87-88). Skarb państwowy stanowiły w tym czasie dwie odrębne kasy państwowe lecz pod wspólnym zarządem podskarbiego wielkiego koronnego. Jedną z nich pod nazwą **skarbu kwarcianego** posiadała oddzielną, stałą siedzibę w Rawie. Zasady organizacyjne skarbu kwarcianego określiła ostatecznie konstytucja Sejmu w 1569 r. Podporządkowała go administracyjnie podskarbiemu wielkiemu koronnemu, oddawszy mu pieczę nad dochodami i wydatkami. Równocześnie powołano czterech deputatów: dwóch z Senatu i dwóch z Izby Poselskiej, jako pomoc dla podskarbiego w jego czynnościach, a także na wypadek wakatu tegoż urzędu. Drugą kasę skarbu nazywano **skarbem popolitym** lub publicznym. Skarb publiczny nie miał stałej siedziby. Pieniądze przyjmowano na ogół w miejscu określonym przez podskarbiego (A. Filipczak-Kocur, *Skarb koronny za Zygmunta III Wazy*, Opole 1985, s. 12-17). W okresie Rzeczypo-

spolitej szlacheckiej wpływy do skarbu uzyskiwano przede wszystkim z podatków uchwalanych na Sejmach: łanowego i czopowego, podymnego, pogłównego, donatyw kupieckich, ceł, kwarty, a także z podatków z Prus Książęcych. Należy przy tym pamiętać, że Wielkie Księstwo Litewskie posiadało odrębny skarb. Zwano go skarbem ziemskim, a jego siedziba znajdowała się na zamku w Wilnie. Zarząd skarbem spoczywał w ręku podskarbiego wielkiego litewskiego, który był jednocześnie pisarzem skarbowym (A. Filipczak-Kocur, *Skarb litewski za dwu pierwszych Wazów 1587 - 1648*, Wrocław 1994, s. 27).

Druga połowa XVII i początek XVIII wieku przynoszą poważne zniszczenia kraju na skutek prowadzonych przez Rzeczpospolitą wojen. W 1699 r. za panowania Augusta II Sasa uchwalono tzw. *Lex Perpetua* - prawo, wedle którego wszelkie postanowienia dotyczące podatków mogły być podejmowane wyłącznie przez Sejm, a następnie jedynie korygowane przez sejmiki (*Volumina Legum*, wyd. J. Ohryzko, t. VI, Petersburg 1860, s. 31 [tzw. *Deklaracya o podatkach in futurum*], zob. też J. Rutkowski, *Zarys gospodarczych dziejów Polski w czasach przedrozbiorowych*, Poznań 1923, s. 242-243; N. Gajl, *op. cit.*, s. 28). Jednak system finansowy państwa uległ daleko idącej destabilizacji. Dopiero reformy Sejmu z 1717 r. mogły stać się zaczątkiem pierwszego w Polsce stałego budżetu (R. Rybarski, *op. cit.*, s. 40). Cechą charakterystyczną uchwał z 1717 r. był fakt, iż budowały one cały system regularnej płacy dla wojska w oparciu o dotychczas istniejące podatki i sposoby administracji skarbowej i wojskowej. Podstawę realizacji dochodów budżetu stanowić miały w zasadzie cztery rodzaje świadczeń: pogłówny, hiberna, kwarta i pogłówny żydowski (M. Nycz, *Geneza reform skarbowych Sejmu Niemego [studium z dziejów skarbowo-wojskowych z lat 1697 - 1717]*, Poznań 1938, s. 262; M. Drozdowski, *op. cit.*, s. 129). Stworzono stały etat wojskowy dla Korony i dla Litwy. Został on wyposażony w dochody z podatków, z pozostałych zaś dochodów podskarbiowie musieli przedkładać rachunki Sejmowi (R. Rybarski, *op. cit.*, s. 40). Tym samym odebrano sejmikom część ich uprawnień w zakresie skarbowości publicznej (Z. Stahl, *op. cit.*, s. 20). Należy jednak dosyć powściągliwie traktować poglądy o ustawie z 1717 r. jako prototypie budżetu, ze względu na duże ograniczenie finansowe ustawy. Niewątpliwie jednak panowanie w Rzeczypospolitej dynastii Wettynów przyniosło pierwsze próby zaprowadzenia w Polsce gospodarki budżetowej w skarbie publicznym. Warto zauważyć, iż narodziny idei budżetowej w Rzeczypospolitej ściśle były związane z dążeniami do zapewnienia wojsku stałej płacy (M. Drozdowski, *op. cit.*, s. 115-116).

W kształtowaniu się budżetu państwa I Rzeczypospolitej nie małą rolę odegrały Komisje Skarbowe: Koronna i Litewska (powołane na Sejmie konwokacyjnym w 1764 r.). Komisja Koronna składała się z komisarzy wybieranych z Senatu (4) i Izby Poselskiej (12) pod przewodnictwem dwóch podskarbiów. Komisja Litewska liczyła 11 osób. Miały się one zajmować kierowaniem i stałą kontrolą administracji skarbowej, czuwać nad stanem finansów i nad równowagą budżetową. Do ich obowiązków należało również zdawanie rachunków przychodów i wydatków państwa na każdym Sejmie (R. Rybarski, *Skarbowość...op. cit.*, s. 9-11; M. Drozdowski, *Podstawy finansowe działalności państwowej w Polsce 1764 - 1793. Działalność budżetowa Sejmu Rzeczypospolitej w czasach panowania Stanisława Augusta Poniatowskiego*, Poznań 1975, s. 19-20, zob. też G. Bałtruszajtys, *Komisja Skarbu Koronnego jako organ kolegialny (1764 - 1794)*, "Czasopismo Prawno-Historyczne", 1988, nr 1; M. Pietrzak, *Gospodarka budżetowa w Polsce w latach 1768 - 1792. Między tradycją a nowoczesnością*, "Przegląd Sejmowy", 1999, nr 5, s. 11).

Zasadnicze zmiany w polityce finansowej państwa zaszły pod koniec lat sześćdziesiątych XVIII stulecia. W 1768 r. doszło do przyjęcia pierwszej konstytucji sej-

mowej obejmującej całość wydatków i dochodów państwowych. Wśród historyków nie ma zgodności, czy przyjąć datę ową jako szczególną, wyznaczającą powstanie pierwszego - w pełnym tego słowa znaczeniu - budżetu w Polsce. Starsi historycy jak H. Rossman, czy A. Pawiński widzieli początki budżetu już w XVI w. w memoriałach przedkładanych przez podskarbach królowi i Sejmom (A. Pawiński nawet podaje dokładną datę pierwszego sporządzonego budżetu - rok 1590; zob. H. Rossman, *op. cit.*; A. Pawiński, *Skarbowość w Polsce za Batorego*, Warszawa 1881, s. 306-308; J. Rutkowski, *Historia gospodarcza Polski*, t. I, *Czasy przedrozbiorowe*, Poznań 1947). Z kolei St. Kutrzeba i J. Rutkowski wspominają o budżecie z 1717 r., który stanowił podstawę finansów Rzeczypospolitej aż do roku 1775. Autorzy ci twierdzą jednocześnie, iż budżet ułożony w 1769 r. nie wszedł w życie (St. Kutrzeba, *Historia ustroju Polski*, t. I, Lwów 1925, s. 275; Z. Stahl, *op. cit.*, s. 24-25). T. Grodyński twierdził natomiast, iż od połowy XVIII w. mamy do czynienia z tzw. powrotną falą budżetowania publicznego. Wtedy też doszły do skutku na Sejmach budżety obejmujące całość wydatków i dochodów publicznych, ugrupowanych w sposób bardzo zbliżony do nowoczesnego, tak jak uchwała z 1768 r. (T. Grodyński, *op. cit.*, s. 26).

Odmienny pogląd na te kwestie prezentuje R. Rybarski, którego zdaniem przyjęta właśnie przez Sejm konwokacyjny konstytucja była pierwszym budżetem, zresztą jak na owe czasy bardzo szczegółowym. W dochodach odróżniono dochody stałe i te, które miały ustać gdyby uchwalony został nowy podatek czopowego. Wydatki były pogrupowane na zwyczajne i nadzwyczajne. W preliminowaniu dochodów brano pod uwagę sumy kontyngentowe lub faktyczne wpływy z ostatnich lat. Wydatki miały być rozbite według rodzajów na poszczególne pozycje. Roman Rybarski zwraca też uwagę na fakt zniesienia Trybunału radomskiego w związku z utworzeniem Komisji Skarbu Koronnego i Komisji Wojskowej dla Korony (R. Rybarski, *Skarbowość...*, *op. cit.*, s. 14; Tenże, *Nauka skarbowości...*, *op. cit.*, s. 41).

Nowsza literatura przedmiotu wskazuje na znaczącą rolę Sejmu z 1768 r. - twórcy pierwszego, nowoczesnego budżetu. J. Bielak uważa, że ta ustawa pod nazwą "*Ostrzeżenie percepty i ekspensy wszystkich intrat i skarbów obojga narodów podług niżej opisanych tabel*" wpisana do Zbioru Praw jest pierwszym polskim budżetem (VL, t. VII, Petersburg 1867, s. 299-302). Co prawda nie był on zrównoważony; miało to nastąpić dopiero na drodze wprowadzenia nowych podatków, których zresztą nie uchwalono. Poza tym nie był on w pełni wykonany, na co wpływ miały warunki wewnętrzne w Polsce (Konfederacja Barska - 1768 r.). Doszły do tego niezwykle niskie dochody - ok. 9 mln złp. - w przeciwieństwie do oczekiwanych - 17 mln złp. (J. Bielak, *Ogólna charakterystyka ustawy budżetowej z roku 1768*, "Finanse", 1968, nr 1, s. 23). Także H. Rossman twierdzi, że w czasie Sejmu ekstraordynaryjnego (X 1767 - III 1768) "(...) przedstawiono i zatwierdzono budżet, który (...) przedstawia historyczny obraz skarbowości naszej" (H. Rossman, *op. cit.*, s. 85). N. Gajl podkreśla zastosowanie przez twórców ustawy klasyfikacji budżetowej, będącej następstwem przyjęcia określonej kolejności wydatkowania. Podział dochodów zaś oparty został na szczególnych kryteriach, gdyż przy preliminowaniu sum dochodów brano pod uwagę sumy kontyngentowe, bądź faktyczne wpływy z lat ubiegłych (N. Gajl, *op. cit.*, s. 29). Z kolei M. Pietrzak uważa, że budżet z roku 1768 był pierwszym w Rzeczypospolitej przejawem planowej gospodarki finansowej państwa (M. Pietrzak *op. cit.*, s. 12; por. także *Finanse publiczne i prawo finansowe*, pod red. E. Ruśkowskiego, *op. cit.*, s. 146 i n.).

Słabością budżetu z 1768 r. była możliwość dokonywania zmian tylko w jednym kierunku, czyli redukcji poszczególnych wydatków. Współcześni starali się nadać całej ustawie możliwie jak najbardziej szczegółowy charakter. W porównaniu z po-

przednimi uchwałami skarbowymi, konstytucja Sejmu z 1768 r. jest z pewnością przełomowa i możemy traktować ją jako pierwszy polski budżet państwa, który przeszedł całą drogę legislacyjną, nabierając tym samym moc obowiązującego prawa. Jej autorzy z pewnością nie pojmowali słowa budżet w naszym dzisiejszym rozumieniu. Była to dla nich ustawa, porządkująca - w mniejszym czy też w większym stopniu - politykę finansową kraju. Można też w niej zauważyć w skromnym wymiarze oddziaływanie państwa na życie gospodarcze poprzez określoną politykę finansową. Preliminowane fundusze tylko w niewielkim zakresie mogły zaspokoić istniejące potrzeby. Budżet skonstruowany na Sejmie 1767 - 1768 przedstawiał się okazale, aczkolwiek jego realizacja wykazała niedostatki w zakresie planowania dochodów i wydatków. Główną wadą gospodarki budżetowej opartej o jego założenia były: złe planowanie dochodów, słabość administracji skarbowej i zaburzenia wewnętrzna w kraju (M. Drozdowski, *op. cit.*, s. 40-47, M. Pietrzak, *op. cit.*, s. 13). W 1775 r. Sejm przyjął budżet wydatków dla Korony i dla Litwy, a rok później posłowie określili "*Tabelę ekspensy koronnej*", która poprzedza wstęp uściślający kolejność asygnowania wydatków (R. Rybarski, *op. cit.*, s. 41). Tak więc okres lat 1764 - 1775 charakteryzował się próbami uporządkowania gospodarki skarbowej przez podporządkowanie całości finansów publicznych kolegialnym organom władzy wykonawczej - w tym przypadku Komisjom Skarbowym. Ich zadaniem było ściśle rozliczanie się z dochodów i wydatków państwa przed Sejmem (M. Drozdowski, *op. cit.*, s. 84). Przyjęty na Sejmie w 1776 r. preliminarz budżetowy obowiązywał aż do czasów Sejmu Czteroletniego. W latach 1776 - 1778 wykonywano w całości preliminarze budżetowe. Budżety tamtych lat pokrywały jednak tylko najniezbędniejsze potrzeby kraju, bez możliwości zwiększenia wydatków na inne cele (M. Pietrzak, *op. cit.*, s. 13-15).

Zasady prawa budżetowego zostały ugruntowane ostatecznie w Konstytucji 3 Maja w formie wzorowanej na francuskiej (T. Grodyński, *op. cit.*, s. 28). Nie przyniosło to jednak wymiernego rezultatu wskutek rozbiorów Polski. Postanowienia konstytucji majowej przyznawały Sejmowi wyłączne uprawnienia do uchwalania budżetu. Sejm decydował o podatkach, systemie monetarnym, zaciąganiu długów państwowych (wewnętrznych i zagranicznych), a także kontrolował wykonanie ustawy budżetowej. Przewidywano też utworzenie wspólnej dla Korony i Litwy Komisji Skarbowej z jednoczesną likwidacją dwuletniej kadencyjności jej członków. Komisja ta miała prawo składać propozycje i dezyderaty do projektu budżetu. W 1792 r. kraj podzielono na 8 prowincji podatkowych i przekazano całość władzy skarbowej administracji prowincjonalnej (M. Pietrzak, *op. cit.*, s. 16-17). Sejm Czteroletni powziął również uchwały podatkowe, sprzyjające dalszemu rozwojowi kraju.

Druga połowa XVIII wieku przyniosła zmianę struktury budżetu w wyniku włączenia do niego kosztów utrzymania centralnych urzędów (po raz pierwszy w 1768 r.). Tym samym udział wydatków wojskowych w całości wydatków państwa zmniejszył się do 50%. Istotą systemu budżetowego u schyłku istnienia Rzeczypospolitej szlacheckiej było asygnowanie środków jedynie na stałe wydatki, w ściśle określonych rozmiarach oraz wyodrębnienie niewielkiego funduszu na wydatki nieprzewidziane i nadzwyczajne. Charakterystyczny był brak jakiegokolwiek rezerwy budżetowej, która mogła być służyć w razie pilnej potrzeby. Mimo uporządkowania w znaczącym stopniu podstaw budżetowych, kontroli dochodów i wydatków, stworzenia administracji skarbowej, pozostał dosyć różnorodny system podatkowy zdecydowanie niesprzyjający stabilizacji finansowej państwa (R. Rybarski, *Skarbowość... op. cit.*, s. 465; M. Drozdowski, *op. cit.*, s. 165-190).

b. Ziemie polskie w okresie zaborów

W krótkim czasie istnienia Księstwa Warszawskiego pojawiające się sporadycznie budżety zatwierdzane były przez króla. Dopiero w Królestwie Polskim mamy do czynienia z planową polityką budżetową. Konstytucja Królestwa powierzała uchwalanie budżetu Sejmowi, król zaś zatwierdzać miał ów budżet i rozporządzać stosownie do niego wydatkami. Pierwszy rok budżetowy Królestwa rozpoczął się w dniu 1 czerwca 1815 r. Organizacja władz skarbowych opierała się w znacznej mierze na systemie pozostawionym przez ustrój Księstwa Warszawskiego (J. Zdzitowiecki, *Xiążę minister Franciszek Xawery Drucki-Lubecki 1778 - 1846*, Warszawa 1948, s. 146). Pod względem polityki finansowej pierwsze lata okazały się niezwykle trudne. Wraz z objęciem teki ministra skarbu przez Tadeusza Matuszewicza nastąpiła pewna stabilizacja budżetu. Matuszewicz oddzielił od siebie dwie rzeczy, będące dotychczas ściśle ze sobą zespolone w instrukcjach królewskich. Chodziło mianowicie o reformę skarbową i budżet na rok 1817 (M. Rostworowski, *Prawno-polityczna strona Budżetów Królestwa Kongresowego [1816 - 1830]*, "Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne", R. VI: 1905, z. 1, s. 281). Należy przy tym pamiętać, że właśnie w 1817 r. na budżet Królestwa Polskiego spadł ciężar utrzymywania wojska polskiego, które w poprzednich latach utrzymywane było z funduszy pochodzących z Petersburga. Jednakże gdy w 1816 r. Matuszewicz ustąpił ze stanowiska, a na jego miejsce car powołał Jana Węglańskiego deficyt budżetowy znacznie wzrósł, na co zresztą wskazywał raport Komisji Skarbowej z 1821 r. (S. Smolka, *Polityka Lubeckiego przed powstaniem listopadowym*, t. I, Kraków 1907, s. 105-152).

W maju 1821 r. Aleksander I mianował ministrem skarbu Ksawerego Druckiego-Lubeckiego. W okresie jego urzędowania budżet państwa, jako postawa gospodarki skarbowej i wyraz tendencji zrównowżenia tej gospodarki, doprowadzony został do dużej sprawności (T. Grodyński, *op. cit.*, s. 28). Zagadnienie budżetu państwa było dla Lubeckiego "osią dookoła której obracały się jego plany ekonomiczne". Lubecki wprowadził system narad z innymi Komisjami Rządowymi nad preliminarzem budżetu. Budżety Królestwa Polskiego były omawiane i układane co roku. Przychody i wydatki ustalano na podstawie projektów etatów składanych przez odpowiednie władze. Poszczególne etapy układania budżetu zbierane były w "Księgę Narad Budżetowych". Po przygotowaniu projektu budżetu był odsyłany do zatwierdzenia przez urzędującego przy monarsze Sekretarza Stanu (J. Zdzitowiecki, *op. cit.*, s. 199-288). Lubecki był niezłomny w obronie raz zatwierdzonego budżetu - wbrew praktyce swojego poprzednika. Nieprzekraczalność budżetu - ścisła i bezwarunkowa - stała się zasadą polityki Lubeckiego (S. Smolka, *op. cit.*, s. 159). W Królestwie, głównie ze względów politycznych, nie doszło do uchwalenia zasad ogólnych prawa budżetowego. Po upadku powstania listopadowego następowała powolna unifikacja skarbowa Królestwa ze skarbowością Rosji. W 1869 r. utworzono m.in. izby skarbowe podległe władzom w Petersburgu.

Sejm Krajowy w Galicji od 1867 r. uchwalał budżety krajowe, obejmujące swoim zakresem szerokie dziedziny autonomii. Uchwalanym przez siebie budżetom Sejm Krajowy nadawał formę uchwał. W okresie tym nie doszło do uchwalenia ogólnej ustawy o układaniu i zamknięciu rachunków. Także austriackie ustawodawstwo ustrojowe nie określało szczegółowych kwestii wiążących się z gospodarką budżetową w Galicji. Poza budżetem krajowym pozostały liczne odrębne fundusze; ponadto niektóre z nich dotowane były w obrębie samego budżetu. Sejm galicyjski w swoich uchwałach upoważniał wydział krajowy do czynienia wydatków bez oznaczenia konkretnych kwot. Cechę charakterystyczną były coroczne zastrzeżenia Sejmu, dokonywane przy uchwalaniu budżetu krajowego, zakazujące dokonywania przesunięć w ramach wewnętrznej systematyki uchwały budżetowej. Zwrócić należy uwagę na

fakt, iż klasyfikacja budżetowa w przypadku "galicyjskich" uchwał budżetowych nie była rozbudowana, a same uchwały zawierały niekiedy upoważnienia do dokonywania wydatków także po upływie roku, na który uchwalony był sam budżet. Warto wspomnieć, iż w sytuacji, gdy budżet krajowy nie został uchwalony przed rozpoczęciem roku budżetowego, Wydział Krajowy na mocy cesarskiego zatwierdzenia, mógł realizować założenia gospodarki finansowej na podstawie budżetu ostatnio uchwalonego przez Sejm (A. Krzyżanowski, *Krajowe budżety i zamknięcia rachunkowe*, Kraków 1913, s. 3 i n.; S. Głębinski, *op. cit.*, s. 619).

c. Budżet państwa w Polsce niepodległej

Po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. pierwszy "preliminarz budżetowy" (nie licząc częściowego budżetu Rady Regencyjnej na II półrocze 1918 r.) został przedstawiony Sejmowi Ustawodawczemu w kwietniu 1919 r. Obejmował on wszystkie wydatki i dochody byłego Królestwa Kongresowego oraz, w zasadzie całość, wydatków wojennych związanych z operacjami prowadzonymi we wszystkich trzech byłych zaborach. Preliminarz ten, podobnie jak i kolejne, nie został uchwalony przez Sejm i był podstawą gospodarki finansowej *via facti*.

Pierwsza ustawa budżetowa uchwalona przez Sejm odnosiła się do roku 1924. W 1926 r. w ogóle nie został uchwalony całościowy budżet. Gospodarka finansowa w tym roku oparta była na pięciu prowizoriach budżetowych. W tym też roku postanowiono przejść na tzw. łamany rok budżetowy liczony od 1 kwietnia do 31 marca następnego roku kalendarzowego (Szerzej o ustawach budżetowych lat 1918 - 1932 T. Grodyński, *op. cit.*, s. 33-35.). W latach budżetowych od 1927 do 1939 ustawy budżetowe (nazywane ustawami skarbowymi) dochodziły do skutku przed rozpoczęciem roku budżetowego (poza ustawą skarbową na rok budżetowy 1928/29, która doszła do skutku dopiero 22 czerwca 1928 r.). Ostatnią uchwaloną ustawą budżetową przed wybuchem II wojny światowej była ustawa skarbową z 29 marca 1939 r. (Dz. U. R. P. Nr 27, poz. 177) na okres budżetowy od 1 czerwca 1939 r. do 31 marca 1940 r. 2 września 1939 r. w drodze dekretu Prezydent dokonał m.in. nowelizacji ustawy skarbowej z 29 marca 1939 r., próbując dostosować ustawodawstwo budżetowe do sytuacji wojennej w jakiej znalazła się Polska.

W latach drugiej wojny światowej Prezydent RP wydawał dekryty o wydatkach i dochodach państwowych. Dekryty takie wydawane były również przez niemal cały okres Wychodźstwa (jako ciekawostkę można podać, iż na Wychodźstwie trzykrotnie zmieniano sposób liczenia roku budżetowego. W 1941 r. rokiem budżetowym został rok kalendarzowy. W latach 1947 - 1952 rokiem budżetowym ponownie był okres od 1 kwietnia do 31 marca. W 1952 r. zmieniono sposób liczenia roku budżetowego, ustalając jego początek na 1 lipca, a koniec na 30 czerwca. Natomiast od 1959 roku rokiem budżetowym po raz kolejny został rok kalendarzowy).

W nowej rzeczywistości polityczno-ustrojowej Polski pierwsze budżety pojawiły się już w 1944 r. Początkowo były to prowizoria budżetowe o ograniczonym przedmiocie i czasie obowiązywania (dwi-, trzy- i dziewięćmiesięczne w 1946 r.).

W myśl Małej Konstytucji z 1947 r. budżet państwa mógł dochodzić do skutku jedynie w drodze ustawy. Projekt ustawy budżetowej na 1947 r. przedłożony został przez rząd w kwietniu 1947 r., a uchwalony został przez Sejm Ustawodawczy dopiero 1 lipca 1947 r. W kolejnych latach projekty ustaw budżetowych przedkładane były Sejmowi przed rozpoczęciem roku budżetowego, jednak uchwalane były już w czasie jego trwania. W 1952 r. projekt ustawy budżetowej został przedłożony Sejmowi dopiero pod koniec lutego, a uchwalony został pod koniec marca 1952 r. W latach 1947 - 52 praktyka poszła w kierunku zmniejszenia szczegółowości ustawy budżetowej i to

tak daleko, że załączniki do ustawy budżetowej na 1951 r. zajęły jedynie 6 stron (Dz. U. Nr 18, poz. 145). Co więcej, ustawa ta upoważniała Radę Ministrów do zwiększania wydatków budżetowych do wysokości nadwyżek dochodów nad wydatkami. W latach 1947 - 1952 uchwalono 6 ustaw o prowizorium budżetowym, które to ustawy (poza rokiem 1947) Sejm przyjmował bez dyskusji w ciągu jednego dnia od złożenia projektu ustawy w Sejmie. Począwszy od 1953 do 1957 nie uchwalono już, w związku z regulacjami części ogólnej prawa budżetowego, ani jednej ustawy o prowizorium budżetowym (ponownie ustawę taką uchwalono dopiero na I kwartał 1958 r.).

Konstytucja z 1952 r. wiązała ustawy budżetowe z narodowymi planami gospodarczymi, co - przy gospodarce centralnie planowanej - zaciążyło i ostatecznie odbiło się bardzo niekorzystnie na całej gospodarce kraju. W latach 1953 - 1956 ustawy budżetowe wnoszone były do Sejmu już po rozpoczęciu roku budżetowego. Także i w tym przypadku debata w Sejmie trwała, jak na rangę i zawilóść problematyki, nadspodziewanie krótko: 2 - 3 dni. Nieco więcej czasu Sejm poświęcił w czasie prac nad ustawą budżetową na 1955 r. (uchwaloną w kwietniu 1955 r.) i ustawą budżetową na 1956 r. (dyskusja w izbie trwała trzy dni, a Sejm uchwalił ustawę pod koniec kwietnia 1956 r.) [Zob.: K. Nowak: *Sejm a rząd w Polsce Ludowej*, Warszawa 1973, s. 158 i 156]. Projekt ustawy budżetowej na 1957 r. został przedłożony parlamentowi na przełomie lutego i marca 1957 r. Ostatecznie ustawa na ten rok kalendarzowy uchwalony została pod koniec kwietnia 1957 r. Ustawa budżetowa na 1957 r. była już bardziej obszerna, a prace w Sejmie nad tą ustawą (i NPG) trwały kilka tygodni. Cały jednak okres 1951 - 1958 charakteryzuje się znaczną ogólnikowością projektów i później ustaw budżetowych (por. A. Madej: *Uprawnienia budżetowe Sejmu PRL*, [w:] *Aktualne problemy konstytucyjne PRL*, Lublin 1972 r., s. 15-16). Projekt ustawy budżetowej na 1958 r. został przedstawiony na początku stycznia 1958 r., a projekt ustawy budżetowej na 1959 na początku grudnia 1958 r. W kolejnych latach, począwszy od roku budżetowego 1960, rząd przedkładał projekty ustaw budżetowych (i Narodowe Plany Gospodarcze) przeważnie w listopadzie roku poprzedzającego rok budżetowy na jaki miały obowiązywać (por. szczegółowe zestawienia prac Sejmu nad ustawami budżetowymi w latach 1962 - 1969, A. Madej, *Uprawnienia...*, *op. cit.*, s. 18-20). Także Sejm uchwalał te ustawy jeszcze przed rozpoczęciem roku budżetowego (wyjątek w tym zakresie stanowi tu ustawa budżetowa na 1982 r., która uchwalona została dopiero 6 lipca 1982 r. - Dz. U. Nr 20, poz. 148).

Od początku lat siedemdziesiątych kolejne ustawy budżetowe zaczęły się rozrastać, przejmując cały szereg rozwiązań zmieniających część ogólną prawa budżetowego. Duża część tych zmian związana była z reformami terenowych organów władzy i administracji, chociaż niektóre odstępstwa poszczególnych ustaw budżetowych od prawa budżetowego dotyczyły podstawowych cech ustawy budżetowej (przede wszystkim w zakresie jej szczegółowości).

Warto wspomnieć, iż w połowie lat siedemdziesiątych podjęto pewien eksperyment w gospodarce budżetowej PRL. W ustawach budżetowych na 1974 i 1975 r. próbowano wprowadzić eksperymentalnie na obszarze czterech "dużych" województw wieloletni planowanie budżetowe (zob.: W. Nykiel: *Ustawy budżetowe w latach 1971 - 1978 a prawo budżetowe*, "Finanse", 1978, z. 4, s. 12).

Cechą charakterystyczną lat 1974 - 1985 było, mimo krytycznej oceny tej praktyki przez doktrynę prawa finansowego, zamieszczanie w ustawach budżetowych przepisów podatkowych (zob.: W. Nykiel: *Ustawa budżetowa*, AUL FI, Łódź 1987, s. 52-54). Ustawą budżetową na 1975 r. ustanowiono jednorazowy podatek majątkowy. Natomiast ustawy budżetowe na rok 1979, 1980 oraz prowizorium budżetowe na 1981 r. (a później sama ustawa budżetowa na 1981 r. do kwietnia 1981 r., kiedy to

weszła w życie ustawa o opodatkowaniu podatkiem od wynagrodzeń dodatkowych, wynagrodzeń i niektórych innych przychodów - ustawa z 11 lutego 1981 r., Dz. U. Nr 4, poz. 18) obciążyły wynagrodzenia wypłacane przez uspołecznione zakłady pracy podatkiem od wynagrodzeń. Ponadto w okresie 1974 - 1985 ustawy budżetowe zawierały regulacje dotyczące m.in.: jednorazowego podatku stabilizacyjnego, obciążenia wynagrodzeń na rzecz Państwowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej, składek na ubezpieczenia społeczne, dodatkowej wpłaty podatku dochodowego itd.

W latach osiemdziesiątych, do czasu rozpoczęcia przemian politycznych i ekonomicznych w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, mimo zmian części ogólnej prawa budżetowego, w praktyce uchwalania kolejnych ustaw budżetowych nie dokonano się żadnej radykalnej zmiany. Ustawy te odzwierciedlały stan rzeczywistości ustrojowej państwa (gospodarka centralnie planowana, dominacja własności państwowej oraz monopole państwa niemal we wszystkich istotnych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego), a z czasem także i pogarszanie się sytuacji ekonomicznej kraju.

W latach dziewięćdziesiątych jedynie raz skorzystano z instytucji prowizorium budżetowego (w 1992 r., na okres od 1 stycznia do 31 marca). W całym ostatnim dziesięcioleciu XX w. Sejm zdołał uchwalić ustawę budżetową jeszcze przed rozpoczęciem roku budżetowego na jaki miała obowiązywać sama ustawa tylko w jednym przypadku (ustawa budżetowa na 1995 r. została uchwalona 30 grudnia 1994 r.). Co do zasady Sejm uchwalał ustawy budżetowe dopiero w lutym trwającego już roku budżetowego. Wyjątek stanowiła ustawa budżetowa na 1994 r. uchwalona 25 marca 1994 r. oraz ustawa budżetowa na 1992 r. - 5 czerwca 1992 r. Nadmienić warto, że w przypadku ustawy budżetowej na 1995 r. w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nastąpiła utrata mocy obowiązującej jednego z przepisów tej ustawy w trakcie trwania roku budżetowego (dokładnie art. 35 ust. 2 ustawy budżetowej na 1995 r.). Także dzięki orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego doszło w tym okresie do wyinterpretowania z postanowień Małej Konstytucji z 17 października 1992 r. zakazu zamieszczania w ustawie budżetowej postanowień, które nie stanowiłyby materii budżetowej (orzeczenia K. 16/93 i K. 14/95).

Rozdział III. Prawo budżetowe

Podobnie jak to ma miejsce w przypadku pojęcia "budżet", konieczne jest uściślenie posługiwania się terminem "prawo budżetowe". Ze względu na zakres niniejszego opracowania ograniczymy się wyłącznie do sfery terminologicznej poruszonej tu problematyki.

"Prawo budżetowe" rozumiane może być jako całokształt norm, zwyczajów i poglądów odnoszących się do publicznej gospodarki finansowej. Niekoniecznie musi być odnoszone do samego budżetu państwa, choć tak jest najczęściej. W takim ujęciu termin ten występował głównie do czasu kodyfikacji tzw. części ogólnej prawa budżetowego (np. T. Dębowska-Romanowska tytułuje rozdział poświęcony budżetowi państwa i budżetom gmin w podręczniku do nauki prawa finansowego pod red. W. Wójtowicz jako: "Prawo budżetowe Państwa i samorządu terytorialnego". Zob. też "szerokie" rozumienie prawa budżetowego: J. Harasimowicz, *Finanse...*, *op. cit.*, s. 55). "Prawo budżetowe" oznaczać może także skodyfikowaną część prawa budżetowego w pierwszym rozumieniu [Ustawa z 5 stycznia 1991 r. (Dz. U. Nr 72, poz. 344 ze zm.) nosiła tytuł: "Prawo budżetowe"]. W takim ujęciu prawo budżetowe może być definiowane jako ogół przepisów prawnych odnoszących się do budżetu państwa - sposobów i warunków jego powstania, wykonywania oraz jego kontroli, pozostają-

cych poza regulacjami konstytucyjnymi (Por. np. S. Głabiński, *op. cit.*, s. 156. M. Weralski wyróżnia wąskie i szerokie rozumienie pojęcia - prawo budżetowe, a ponadto wyróżnia w wąskim ujęciu prawa budżetowego jego część ogólną i część szczegółową; M. Weralski, *Budżet państwowy ...*, *op. cit.*, s. 100-101). Współcześnie jest to dominujący sposób posługiwania się tym pojęciem. Z przyczyn obiektywnych zakres znaczeniowy tak rozumianego terminu "prawo budżetowe" będzie ulegał zmianom w różnych państwach, zależnie od decyzji aktualnego ustawodawcy.

Ponadto "prawo budżetowe" może być utożsamione z normami zawartymi w samej ustawie budżetowej (prawo budżetu państwa). Współcześnie takie ujęcie problemu może budzić poważne zastrzeżenia. Po pierwsze dlatego, że choć normy zawarte w ustawie budżetowej mogą być uznane za część prawa budżetowego (w pierwszym ujęciu), to z całą pewnością obecnie go nie wyczerpują. Po drugie, prawo budżetowe wypełniać ma zadanie wykreowania i ustabilizowania praktyki przygotowania, uchwalania, wykonywania i kontroli ustaw budżetowych, mających najczęściej roczny czas obowiązywania.

Wreszcie "prawo budżetowe" może być utożsamione z nauką prawa, która za przedmiot swoich badań przyjmuje pojęcie "prawa budżetowego" w pierwszym, bądź drugim sposobie rozumienia tego terminu. Obecnie jednak ta część nauki prawa nie usamodzielniała się w osobną gałąź prawa i stanowi najstarszą i najobszerniejszą część nauki prawa finansowego.

Wraz z rozwojem gospodarki skarbowej i przy ugruntowaniu się zasady konstytucjonalizmu proces tworzenia, uchwalania i wykonywania budżetu stał się zjawiskiem stałym, powtarzającym się w tzw. okresie budżetowym. W sposób naturalny wymusił on wytworzenie "zasad", określających względnie stałe reguły rządzące nieustająco zmieniającą się sytuacją budżetową. Reguły te znalazły swoje normatywne ujęcie w prawie budżetowym (obecnie w Polsce regulacje te znajdują się przede wszystkim w ustawie o finansach publicznych).

W trakcie jednego roku budżetowego realizowany jest, w oparciu o wspomniane reguły prawa budżetowego, obowiązujący budżet państwa, równocześnie trwa proces tworzenia kolejnego budżetu, a wykonanie poprzedniego podlega ocenie. Jednocześnie zatem, choć w różnym wymiarze, mają zastosowanie "stałe" (ogólne) zasady prawa budżetowego (tzw. prawo budżetowe formalne), przy jednoczesnym obowiązywaniu samego budżetu państwa (tzw. prawo budżetowe materialne).

Nie wszystkie regulacje prawa budżetowego znajdują swoje oparcie w przepisach Konstytucji. Trudno sobie nawet wyobrazić, aby współcześnie, przy tak bardzo rozwiniętej gospodarce finansowej, ustawa zasadnicza regulowała cały zakres tego zagadnienia. Niektóre normy prawa budżetowego są normami gałęzi prawa konstytucyjnego. Znaczna jednak część przepisów prawa budżetowego stanowi przedmiot gałęzi prawa finansowego. Poza tym pewna część przepisów wykazuje swoją bezpośrednią bliskość z prawem administracyjnym.

Przepisy dotyczące gospodarki budżetowej stanowią wyraz podstawowych założeń całego systemu sprawowania władzy. W demokratycznym państwie prawa nakładanie wszelkich obowiązków (w tym podatków) na podmioty prawa (nie tylko obywateli) oraz uchwalenia budżetu należy do wyłącznej kompetencji parlamentu. Być może, współcześnie rola obu tych uprawnień nie jest wysuwana na plan pierwszy w charakterystyce demokratycznego państwa, nie wynika to jednak z deprecjacji powyższych uprawnień, ale rozwoju całego systemu sprawowania i kontroli władzy w takim ustroju państwowym.

W nauce prawa finansowego powszechnie spotyka się wyróżnianie przez autorów doktryny pojęcia "zasad budżetowych". Rozumiane są one jako postulaty wysuwane

przez naukę względem budżetu, mające na uwadze jego właściwą (funkcjonalnie) i poprawną (merytorycznie) konstrukcję (np.: J. Harasimowicz, *Finanse...*, *op. cit.*, s. 59; *Finanse publiczne i prawo finansowe*, pod red. E. Ruśkowskiego, *op. cit.*, s. 132 i n.). Najczęściej przywołuje się następujące zasady budżetowe: jedności, jawności, zupełności (powszechności), specjalizacji (szczegółowości), równowagi, roczności, jasności (szerzej o zasadach budżetowych zob. np.: S. Głabiński: *Nauka skarbowości*, *op. cit.*, s. 144 i n.; T. Grodyński, *op. cit.*, s. 42 i n. - autor ten mówi o "zasadach budżetowania"; N. Gajl, *Gospodarka ...*, *op. cit.*, s. 76 i n.; J. Lubowicki, *op. cit.*, s. 206 i n.; B. Brzeziński, *op. cit.*, s. 29-33; G. Krasowska-Walczak, *op. cit.*, s. 76-79; A. Majchrzycka-Guzowska, *op. cit.*, s. 35-39; M. Weralski, *Budżet państwowy*, *op. cit.*, s. 26-49; *Finanse publiczne i prawo finansowe*, pod red. E. Ruśkowskiego, *op. cit.*, s. 132 i n.).

Wydaje się słuszne oddzielenie samego pojęcia "zasad" od ewentualnych cech budżetu (elementów), jakie są niezbędne, aby instytucja ta odpowiadała wymogom stawianym przez prawo pozytywne. W tym zakresie panuje pewien nieład terminologiczny.

Na "zasady budżetowe", w ich "czystej" postaci, możemy spojrzeć z punktu widzenia powszechnie obowiązującego prawa (ujęcie normatywne) oraz właściwych cech, jakie powinien posiadać konkretny, dobrze skonstruowany budżet państwa (ujęcie dogmatyczno-modelowe). Ustalenia czynione przez doktrynę mogą doprowadzić do ukształtowania się poglądów co do tego, jakie funkcje powinien spełniać i jakim celem odpowiadać budżet państwa jako instytucja w swoim modelowym ujęciu. Ustalenia te będą stanowić wyznacznik wymagań, jakim będzie musiał odpowiadać budżet państwa, aby osiągnąć wspomniane cele i spełniać przypisywane mu funkcje. Wymagania te przyjmują postać "zasad budżetowych" (w ujęciu dogmatyczno-modelowym).

Nadanie przez prawodawcę instytucji budżetu pewnych cech jest zazwyczaj konsekwencją akceptacji przez niego "odnalezionych" wcześniej "zasad budżetowych" przez naukę prawa. Normatywne zakotwiczenie danej "zasady budżetowej" czyni z niej zasadę prawa (budżetową zasadę prawa). Ma ona moc obowiązującą i jako taka traci swój pierwotny, wyłącznie postulatywny, charakter. Budżetowa zasada prawa nie przestaje jednak nieść ze sobą potencjału nakierowanego na osiągnięcie pożądanых funkcji danej instytucji prawnej. Nie wszystkie "zasady budżetowe" zostają przekształcone przez prawodawcę w budżetowe zasady prawa. Postulaty te nie mają charakteru obowiązującego, a przez to nie są prawnie wiążące. Skoro coś nie jest, przynajmniej aktualnie, prawem obowiązującym - nie może być uznawane za "zasadę prawa". Dotyczy to także zasad odnoszących się do instytucji budżetu państwa. Z punktu widzenia normatywnego zapewne bardziej adekwatne byłoby używanie w stosunku do tych "zasad budżetowych", które nie znalazły uznania w oczach prawodawcy, określenia "postulaty budżetowe". Z tego punktu widzenia "zasady budżetowe" klasyfikowane ze względu na przypisaną im moc obowiązującą dzieliłyby się na budżetowe zasady prawa (posiadające moc powszechnie obowiązującą) i postulaty budżetowe (pozbawione takiej mocy). Przy takim podejściu można się zgodzić z J. Lubowickim, iż tylko zasady budżetowe (ale tylko one, w przeciwieństwie do postulatów) "mieszczą się w definicji budżetu" (J. Lubowicki, *op. cit.*, s. 210. Polemicznie wobec tego autora: M. Weralski, *Budżet państwowy*, *op. cit.*, s. 26. Ten odmienny pogląd zaakceptowała w znakomitej większości polska nauka prawa finansowego. Por.: B. Brzeziński: *Zarys prawa finansów publicznych*, Toruń 1995, s. 29-33; G. Krasowska-Walczak: *Finanse publiczne*, Poznań 1996, s. 76-79; A. Majchrzycka-Guzowska: *Finanse i prawo finansowe*, wyd. III, Warszawa 1997, s. 35-39).

W obecnie obowiązującym stanie prawnym rozróżnienie “zasad” i “postulatów” jest niemal niemożliwe, choćby przez to, że prawodawca przyjął cały szereg “postulatów” niekiedy jednak w sposób ograniczony i cząstkowy. Trudno jest zatem ściśle wyznaczyć granice między “postulatem” (bez jakiegokolwiek zakotwiczenia w normach prawa stanowionego) i “zasadą” (której wszystkie elementy wyrażone zostałyby w prawie stanowionym).

Przywilejem nauki jest obserwowanie praktyki budżetowej oraz formułowanie ocen określonych rozwiązań. Dają one podstawę do przedstawienia postulatów w tym zakresie. Jednak nie mają one swojego normatywnego zakotwiczenia (wtedy stałyby się zasadami prawa). Nie powinno zatem dziwić, iż można co najwyżej próbować przedstawić wspomniane postulaty, choć jednak zawsze rezultat takiego działania będzie obarczony kryteriami wyboru, przyjętymi przez autora. Jak zauważa N. Gajl: “*duże trudności nasuwa przede wszystkim problem, które z licznych, formułowanych w literaturze cech (...) budżetu należy włączyć do jego definicji. Niezależnie bowiem od tego, że w definicji pominięte zostaną niektóre zasady i postulaty wysuwane pod adresem dobrej konstrukcji budżetu, to w definicji występują również inne elementy, coraz częściej do niej włączane, znajdujące się na pograniczu cech i postulatów kierowanych pod adresem budżetu*” (N. Gajl, *Gospodarka..., op. cit.*, s. 75). Nie powinno zatem dziwić, że nie istnieje powszechnie zaakceptowana lista “zasad budżetowych”, co jest raczej rzeczą naturalną. Ponadto zdarza się, iż różni autorzy tak samo brzmiącym zasadom przypisują odmienne znaczenie. Wreszcie, różnice w ujęciu zasad budżetowych można zaobserwować nie tylko u autorów sobie współczesnych, ale należy także pamiętać, iż wspomniany katalog jest zmienny w czasie.

Spis najważniejszej literatury

- Bałtruszajtys G.: *Komisja Skarbu Koronnego jako organ kolegialny (1764 - 1794)*, “Czasopismo Prawno-Historyczne”, 1988, nr 1.
- Bolland S.: *Ustawy budżetowe Polski Ludowej*, “Państwo i Prawo”, 1954, z. 5.
- Dębowska-Romanowska T.: *Cechy ustawy budżetowej i budżetu w świetle art. 219 Konstytucji RP*, “Państwo i Prawo”, 2000, z. 5.
- Dębowska-Romanowska T.: *Zagadnienia prawne wydatków publicznych na rzecz osób trzecich*, Łódź 1993.
- Drozdowski M.: *Podstawy finansowe działalności państwowej w Polsce 1764 - 1793. Działalność budżetowa Sejmu Rzeczypospolitej w czasach panowania Stanisława Augusta Poniatowskiego*, Poznań 1975.
- Finanse publiczne i prawo finansowe*, pod red. E. Ruśkowskiego, t. 1, Warszawa 2000.
- Gajl N.: *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, Warszawa 1993.
- Gaudement P. M.: *Finanse publiczne*, Warszawa 1990.
- Gaudement P. M., Molinier J.: *Finanse publiczne*, Warszawa 2000.
- Grodyński T.: *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1932.
- Harasimowicz J., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1988.
- Koranyi K.: *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1955 - 1966.
- Kosikowski C., Ruśkowski E.: *Finanse i prawo finansowe*, Białystok 1994.
- Lubowicki J.: *Budżet i zasady budżetowe*, “Państwo i Prawo”, 1964, z. 8 - 9.
- Majchrzycka-Guzowska A.: *Finanse i prawo finansowe*, wyd. III, Warszawa 1997.
- Nykiel W.: *Ustawa budżetowa*, AUL FI, Łódź 1987.

- Nykiel W.: *Ustawy budżetowe w latach 1971 - 1978 a prawo budżetowe*, "Finanse", 1978, z. 4.
- Pietrzak M.: *Gospodarka budżetowa w Polsce w latach 1768 - 1792. Między tradycją a nowoczesnością.*, "Przegląd Sejmowy", 1999, nr 5.
- Piwożński Z.: *Istota i zadania budżetu państwowego*, "Państwo i Prawo", 1952, z. 6. *Prawo finansowe*, pod red. W. Wójtowicz, Warszawa 1997.
- Rybarski R.: *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935.
- Rybarski R.: *Skarbowość Polski w dobie rozbiorów*, Kraków 1937.
- Stahl Z.: *Istota budżetu na tle rozwoju historycznego i współczesnych tendencji konstytucyjnych*, Lwów 1934.
- Weralski M.: *Budżet państwowy*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych w PRL*, t. II, "Instytucje budżetowe", pod red. M. Weralskiego, Wrocław 1982.