

I. ARTYKUŁY

JAN ZDZITOWIECKI

BUDŻET PAŃSTWA, BUDŻET CENTRALNY I BUDŻETY TERENOWE W KONSTYTUCJI PRL

Konstytucja, kładąc podwaliny budowy gospodarczej kraju, dostarczyła przez to i podstaw do określenia struktury budżetu państwa. Z rzeczowego, przedmiotowego punktu widzenia charakter budżetu określają rodzaje jego dochodów i wydatków, z ustrojowego i administracyjnego zaś — jego budowa podmiotowa, organy władzy i administracji, w których gestii — zgodnie z postanowieniami Konstytucji — pozostają części składowe budżetu państwa. Podmiotowa struktura budżetu państwa w naszych warunkach ustrojowych w pewnym zakresie kształtuje się też jako jego budowa terytorialna. Przedmiotowa budowa budżetu państwa bywa określana jako jego budowa pozioma, podmiotowa, zwłaszcza zaś terytorialna — jako pionowa¹; jednak te różne dwa, lub — jak uważają niektórzy² — trzy kierunki struktury budżetu nie powinny przesłaniać jednolitego, zapewnianego podstawowymi założeniami polityki państwowej i wieloma przepisami prawnymi, charakteru tej instytucji.

Konstytucja, ustanawiając zasady podmiotowego zakresu budżetu państwa, dostarczyła też wskazań pozwalających na ustanowienie rozgraniczenia podmiotowego i terytorialnego zakresu różnych składników tego budżetu. Na polityczny ustrój państwa składają się nie tylko naczelne organy władzy (rozd. 3 Konstytucji) i administracji (rozd. 4) państwowej, ale i terenowe organy władzy państwowej (rozd. 5: o „Organach wykonawczych i zarządzających” rad — art. 42). Wprawdzie Sejm jest najwyższym organem władzy państwowej i najwyższym wyrazicielem woli ludu (art. 15), ale rady narodowe są organami władzy państwowej na swoich terenach i również wyrażają wolę ludu (art. 34). Jednym zaś z atrybutów władzy jest możliwość decydowania o kierunku działania w swoim zakresie, jak też o środkach umożliwiających tę działalność, nie na ostatnim miejscu — o środkach finansowych. Zasada ta została uznana w Konstytucji w postanowieniu, iż Sejm uchwała co-rocześnie budżet państwa (art. 19), ale również — że rady narodowe uchwalają budżety terenowe (art. 41).

¹ A. Tautscher, *Die öffentliche Wirtschaft*, Berlin 1953, s. 72.

² G. Dobbert, O. Witt, *Das Einheitliche Staatsbudget der U.d.S.S.R.*, Jena 1930, s. 37.

Konstytucja w kilku swych artykułach mówi o „budżecie państwa”, w jednym zaś o „budżetach terenowych”, przez co już w tym podstawowym akcie zawarte zostało zagadnienie wzajemnego stosunku owego „budżetu” i „budżetów”, postawione na miarę zasięgu tego zakresu oddziaływania, jaki w ustroju państwa ma sama Konstytucja. Obejmuje ona nim całość państwa, ale rozróżnia też „naczelne” oraz „terenowe” organy władzy państwowej; osobny rozdział — czwarty — poświęca „naczelnym organom administracji państwowej”, zaś dwa ustępy (art. 42, ust. 2 i 3) — „organom wykonawczym i zarządzającym rad narodowych”. Tak jednym, jak i drugim przypisuje inny zasięg działania, inne obowiązki i inne uprawnienia; o „budżecie państwa” mówi w związku z postanowieniami dotyczącymi się naczelnymi organów władzy i administracji państwowej, o „budżetach terenowych” — w postanowieniach o terenowych organach władzy państwowej. Jednocześnie naczelnymi organom władzy oraz administracji państwowej Konstytucja przypisuje nie tylko jakieś ogólne obowiązki i uprawnienia o powszechno-państwowym znaczeniu, lecz ustanawia też ich nadzór i przypisuje uprawnienia kierownicze nad terenowymi radami narodowymi oraz pracą ich prezydów. Wynikający przeto z postanowień Konstytucji, rozwinięty i wciąż rozwijany wieloma przepisami szczegółowymi stosunek między naczelnymi i terenowymi organami władzy i administracji (zarządu) nie jest stosunkiem współistnienia — jak można by się wyrazić (organy te bowiem nie są ustanowione osobno obok siebie), lecz jest stosunkiem wzajemnego powiązania, nie zawsze o charakterze hierarchicznego powiązania. Stosunek ten musiał znaleźć odbicie również w zagadnieniu budżetu. Konstytucja nie tylko przedstawia wzajemny stosunek wymienianych rodzajów budżetów, tj. całość budowy budżetu w państwie, daje też zarazem ogólne wytyczne tak co do znaczenia obu rodzajów wymienionych budżetów, jak też co do innych zasad ich struktury.

Już z samego określenia w Konstytucji jednego z rodzajów budżetów jako „budżetu państwa” wynika zasięg jego działania, obejmujący właśnie całe państwo; wynika to również wyraźnie z powiązania w przepisach Konstytucji postanowień o budżecie państwa z postanowieniami dotyczącymi się „naczelnymi organami władzy państwowej” i takimiż — „administracji państwowej”: zasięgiem ich obowiązków i uprawnień objęta jest całość państwa, rozumiana nie tylko przestrzennie, ale też jako pewien wszechobjęający zespół zadań i działań. Rady narodowe — podobnie jak Sejm czy Rada Państwa — ustanowione zostały w Konstytucji jako wprawdzie nie „naczelne”, lecz „terenowe”, ale jednak „organy władzy państwowej”, ze wskazówką, iż są tymi organami „w gromadach, osiedlach, miastach, dzielnicach większych miast, powiatach i województwach”. Oczywiście, nie trzeba tego rozumieć tak, jakoby na owe gromady itd. nie rozciągały się kompetencje naczelnymi organami władzy państwowej: Sejm jest najwyższym organem tej

władzy, Rada Państwa „sprawuje zwierzchni nadzór nad radami narodowymi”, naczelne zaś organy administracji państwowej (Rada Ministrów) są właśnie organami wykonawczymi i zarządzającymi władzy państwowej — trzeba rozumieć: naczelnej władzy państwowej. Konstytucja, ustanawiając przeto różne organy władzy państwowej, jednocześnie ustanowiła pewną ich hierarchię, wyrażającą się w różnym zasięgu ich obowiązków i uprawnień, tak w zakresie przestrzennym, jak i rzeczowym.

Nie odjętym atrybutem władzy państwowej jest możliwość stanowienia o swych dochodach i wydatkach, tj. swego rodzaju zwierzchność finansowa, a przynajmniej możliwość wywierania skutecznego wpływu w tej dziedzinie; Konstytucja wyposażyła rady narodowe w ten atrybut. Budżety ich, budżety „terenowe”, są zestawieniami dochodów i wydatków organów władzy państwowej, są przeto zestawieniami pewnej kategorii dochodów i wydatków państwowych, a więc z założenia muszą też stanowić składnik budżetu państwa. W budżetach terenowych nie mogą się mieścić dochody i wydatki naczelných organów władzy i administracji państwowej, co oczywiście wynika także i z samej Konstytucji, z funkcji i zakresu działania tych organów. Zestawienie przeto dochodów i wydatków tych organów, ich „budżet” musi się mieścić z jednej strony poza budżetami „terenowymi”, z drugiej zaś — oczywiście musi się mieścić w budżecie państwa. Konstytucja posłużyła się określeniem „budżet państwa”, w którym mieszczą się również wymienione w niej „budżety terenowe”, jako że są budżetami organów władzy państwowej, ale nie ma w niej nazwy dla pozostałej i — jak dotąd — znacznej części budżetu państwa, obejmującej dochody i wydatki naczelných organów władzy i administracji; uzupełniły ją tu szczegółowe przepisy prawa budżetowego, określając tę część budżetu państwa jako „budżet centralny”. Tak więc, według Konstytucji, w całości budżetu państwa łączą się dwa składniki — budżet centralny i budżety terenowe.

Jest rzeczą powszechnie znaną, że wygląd budżetu, jego wszechstronnie rozumiana struktura zależy od niemniej wszechstronnie ujmowanego ustroju państwa; także i to wiadomo, że zależność ta ma charakter nie statyczny, lecz dynamiczny, tj. budżet dąży w ślady zmian ustroju politycznego państwa, jak też gospodarczego i społecznego³. Normy, ustalające ogólne podstawy ustroju politycznego, gospodarczego i społecznego państwa, zawiera Konstytucja — co pozwala mówić, że budżet państwa jest w niej „zakotwiczony”⁴. Wprawdzie to, że w budżecie państwa musiały znaleźć odzwierciedlenie te same założenia, które leżą u podstaw ustroju państwa i których zręby ujęte są w Konstytucji, jest niemal oczywiste, ale stwierdzenie tego związku, choć wyjaśnia ogólną

³ Por. J. Burkehead, *Goverment Budgeting*, New York 1956, s. 1, 454 i in.; I. A. Dymyszyc i in., *Finansy i kredyt SSSR*, Moskwa 1956, s. 284 i n.

⁴ A. Tautscher, op. cit., s. 117, 383 i in.

budowę budżetu, jeszcze przecież nie wyświetla wielu nader istotnych jej cech. Cechy te zarysowane są jednak już w samej Konstytucji. Wystarczy rzucić okiem na tak podstawowe jej postanowienia, jak np. zawarte w art. 3 lub 7, by dostrzec, że w toku ich realizowania muszą nadsunąć się przeróżne sprawy, których rozstrzygnięcie wymaga powołania do życia swoistych instytucji finansowych, jak też ułożenia wzajemnego stosunku ich z budżetem państwa w ogóle czy też z jego składnikami — budżetem centralnym lub budżetami terenowymi. Skoro Konstytucja przepisuje, iż w skład budżetu państwa wchodzi budżet centralny (jakkolwiek w Konstytucji bez tej nazwy) oraz budżety terenowe — i to te ostatnie na paru szczeblach władzy państwowej (art. 34, 41) — to przez to, jak już wyżej nadmieniono, postawione zostało zagadnienie wzajemnego stosunku tych poszczególnych budżetów do siebie, jak i do całości budżetu państwa.

Wszystko to nie jest tak proste, jak by się mogło na pozór zdawać, nawet mimo długich już doświadczeń wielu państw właśnie w dziedzinie ułożenia stosunków finansowych między prowincjami (regionami) kraju a centralnym ośrodkiem jego władzy i zarządu. Praktyka stosowana dawniej w niektórych państwach polegająca na szerokiej autonomii finansowej prowincji rządzących się własnymi środkami finansowymi i powiązanych z centralną kasą tylko wpłatami nadwyżek ich, w nowych stosunkach, zwłaszcza krajów socjalistycznych, oczywiście nie dała się utrzymać. Szczególnie bowiem w tych krajach zasadą jest jedność ich ustroju wynikająca z opierania się owego ustroju na jednakowej bazie gospodarczej i społecznej. Wprawdzie Konstytucja dla określenia ustroju państwa nie posłużyła się słowem „jedność” ani pochodnymi odeń (o „jedności systemu budżetowego” mówią niektóre przepisy szczegółowe), ale cecha ta wynika z wielu jej postanowień; nie mówiąc już o tych, które ustalają same podstawy ustroju politycznego czy gospodarczego, wystarczy zwrócić uwagę na przepisy prowadzące do jednolitości w postępowaniu różnych organów ustanowionych w Konstytucji, w szczególności do powiązań między naczelnymi (centralnymi) organami władzy i administracji a terenowymi (np. art. 15, 25, 27, 28a, 32, 35, 36, 36, 39, 42, 44). Konstytucja nie zawiera też przepisów, które by bezpośrednio odnosiły zasadę jedności do budżetu państwa⁵, niemniej jedność budżetu wynika z ogólnych podstaw ustroju ustalonych w Konstytucji, a za jej zewnętrzny wyraz można uważać i to, że wiele szczegółowych aktów prawnych reguluje razem stadia postępowania budżetowego tak w zakresie budżetu centralnego, jak i budżetów terenowych, przepisując jednocześnie ustanawianie i wykonywanie ich przez te same organy władzy i administracji.

⁵ Z. Pirożyński, *Budżet państwowy w świetle Konstytucji*, w: *Zagadnienia prawne Konstytucji*, t. II, Warszawa 1954, s. 320, tamże głos J. Opydy w dyskusji, s. 346.

Budżet państwa, na który składają się budżet centralny i wiele budżetów terenowych, trzeba rozumieć jako system oparty na zasadzie jedności, tj. wzajemnego nie tylko formalnego, ale przede wszystkim rzeczowego powiązania składników. Poszczególne budżety nie mogą być i nie są odosobnionymi instytucjami⁶; z prawnego punktu widzenia budżety te są wprawdzie wyodrębnione, jednak z gospodarczego i finansowego, jak też i politycznego — ściśle uzależnione od siebie⁷. Postulat przeto samodzielności, także finansowej, rad narodowych nie jest łatwy do ściślejszego określenia ani w teorii, ani w praktyce. Trzeba ostrożnie odnosić się do możliwości realizowania go drogą samych przepisów prawnych, bowiem zasada jedności ustroju politycznego i gospodarczego wynika właśnie nie tyle z jakichś obowiązujących norm prawnych, ile z całego układu stosunków w kraju. Dynamika jedności ustroju zaś przejawia się przede wszystkim w jedności władzy, tj. w jedności podejmowania przez nią decyzji, choćby przy rozproszonym wykonywaniu ich. „W PRL władza należy do ludu pracującego miast i wsi” (art. 1 Konstytucji) i lud ani z nikim jej nie dzieli, ani nie sprawuje jej we fragmentach. Najwyższym organem władzy państwowej i najwyższym wyrazicielem woli ludu jest Sejm, zaś rady narodowe są wprawdzie miejscowymi organami władzy państwowej, ale nie są to już organy „najwyższej” władzy. Naczelnym organem wykonawczym i zarządzającym władzy państwowej, tj. Sejmu, jest Rada Ministrów; prezydium rad narodowych są organami wykonawczymi i zarządzającymi rad narodowych, podlegają zaś odpowiednim swoim radom, a ponadto prezydiom (więc nie radom) rad wyższego stopnia (art. 42), a w końcu Radzie Państwa i Radzie Ministrów (art. 27, 32).

Nie sięgając więc już nawet do tych postanowień Konstytucji, które odzwierciedlają merytoryczną jedność ustroju, jedność władzy i decyzji w państwie poświadczona i zapewniona jest i przepisami stanowiącymi samą strukturę władz w PRL. Te postanowienia Konstytucji są niejako konkretyzowane przez różne szczegółowe akty prawa finansowego w kierunku ujednoczenia organów administracji finansowej, zwłaszcza w zakresie budżetowania oraz praktycznej polityki podatkowej. Wprawdzie Konstytucja ustanawia odrębne „budżety terenowe” i nie ma w niej przepisu, który by warował dla Sejmu prawo uchwalania podatków, tj. decydowania o obciążeniu kraju daninami, zaś szczegółowe akty prawa finansowego przyznają to prawo w pewnym zakresie radom narodowym, niemniej jednak w warunkach nowoczesnej, jednolitej gospodarki planowej odrębność źródeł podatkowych ma charakter raczej formalnoadministracyjny; podobnie i polityka podatkowa przy ujednoczonej struk-

⁶ E. H. Planik, *Public Finance*, Homewood 111. 1953, s. 686, 696; G. Dobbert, *Der Zentralismus in der Finanzverfassung der U.d.S.S.R.*, Jena 1930 s. 153.

⁷ M. Duverger, *Institutions financières*, Paris 1957, s. 269.

turze gospodarczej i społecznej kraju, przy łatwych powiązaniach komunikacyjnych — musi być na całym terenie państwa jednakowa. Na pewną różnorodność w tej dziedzinie mógłby sobie pozwolić jedynie kraj bardzo rozległy, jak ZSRR, gdzie i miejscowe warunki gospodarcze bywają różne i gdzie znaczne odległości, dzielące poszczególne krainy, stoją na przeszkodzie szybkiemu ujednoczeniu gospodarki. Te uwagi odnieść zresztą trzeba nie tylko do spraw polityki podatkowej, lecz i szerzej, zwłaszcza zaś do spraw budżetów w ogóle. Trudno byłoby pozostawić różnym radom tak daleko idącą swobodę decyzji w tej dziedzinie, gdyż mogłoby to doprowadzić do jakiegoś rozstrzelenia celów i metod gospodarowania w kraju, przez co interes ogólny byłby zagrożony w oczywisty sposób⁸. Ograniczenia organów władz miejscowych w swobodzie polityki finansowej, w szczególności w dziedzinie budżetu, są przeto nieodzowne wcale nie dla zadośćczynienia jakiejś oderwanej zasadzie jedności ustroju i gospodarki.

We współczesnych warunkach gospodarka kraju musi być ujmowana jako całość, zaś jednym z narzędzi spajających ją i nadających jej znamię jedności jest okazywana przez organy centralne pomoc w realizowaniu przez budżety terenowe różnych zadań⁹; ale pomoc ta z jednej strony pogłębia jedność gospodarstwa i finansów kraju, z drugiej zaś osłabia samodzielność miejscowych organów władzy. W tym samym kierunku musi też oddziaływać przewaga w gospodarce kraju zadań spełnianych przez centralne organy zarządu, zadań, których realizacja przebiega w okręgach skądinąd podległych organom władz terenowych, lecz ani decydowanych, ani finansowanych przez nie¹⁰. Właśnie jedność gospodarowania, także w zakresie finansów przejawia się we wszechstronnym powiązaniu celów gospodarki, jak i sposobów realizowania ich, co pociąga też za sobą wzajemną zależność w postępowaniu na tym polu wszelkich organów władzy i zarządu państwowego; wszelkich — więc tak centralnych od terenowych, jak i odwrotnie. Ale zarówno większa waga zadań spełnianych przez organy centralne, jak i przewaga środków stojących do ich dyspozycji sprawia, że stopień zależności organów miejscowych od centralnych musi być większy niżli stopień zależności centralnych od miejscowych.

Warto przypomnieć tu jeszcze jedną okoliczność, wpływającą — poprzez jedność gospodarki i finansów państwowych — na zakres swobody budżetowej miejscowych organów władzy. „Sporządzenie i wykonanie budżetu — pisał radziecki autor — najściślej związane jest z plano-

⁸ L. Trotabas, *Institutions financières*, Paris 1962, s. 69.

⁹ J. A. Dymyszyc, op. cit., s. 290; L. Plank, op. cit., s. 695 i n.; J. F. Due, *Gouvernement Finance*, Homewood Ill. 1954, s. 412.

¹⁰ A. Baczurin, *Ekonomičeskoje sodierànije biudžeta pri socjalizmie*, Moskwa 1957, s. 14; E. H. Plank, op. cit., s. 697; G. Dobbert, op. cit., s. 137, 155.

waniem całego socjalistycznego gospodarstwa narodowego [...]. Rozmiar i kierunek wydatków budżetowych, podobnie jak i dochody budżetu ustala się na podstawie wskaźników państwowego planu gospodarczego co roku ustanawianego przez rząd"¹¹. „W Związku Radzieckim — wtóruje przytoczonemu autorowi inny pisarz¹² — są dziesiątki tysięcy samostnych budżetów, połączonych w jednym państwowym budżecie ZSRR. Dochody i wydatki tych budżetów [...] ustanawiane są na podstawie scentralizowanego systemu planowania finansowego w zupełnym związku z planami rozwoju całego gospodarstwa narodowego [...]". Jest zresztą powszechnie znane, że narodowe plany gospodarcze nie mogą być i nie są składanką poszczególnych autonomicznych i niezależnie sporządzanych fragmentów, lecz że przeciwnie — raz ustanowione, niejako z góry obejmują całość kraju i wprzegają do realizacji ich wszelkie organy państwowe. Miejscowe organy władzy i administracji są im przeto podporządkowane, ogólnie mówiąc — z zasady jedności gospodarki i budżetu wynika konieczność jakiegoś ograniczenia swobody decyzji finansowej rad terenowych, swobody stanowienia przez nie swoich budżetów.

Nie trzeba zapominać, że budżety terenowe w każdym ich składniku są tak samo budżetami organów państwowych, jak którykolwiek z działów lub rozdziałów budżetu centralnego — nie na próżno wchodzi sumami budżetów wojewódzkich do ogólnego budżetu państwa i mogą być uwiązane niejako za terytorialny wyraz pewnych przedsięwzięć właśnie tego budżetu. Spotykane niekiedy spostrzeżenia, wskazujące na gospodarcze i polityczne znaczenie stanowienia przez organy miejscowych władz budżetów dla siebie¹³, tracą, jak się zdaje, na znaczeniu we współczesnym świecie; podział dochodów i wydatków między centralny budżet państwa i budżety lokalne (terenowe, samorządowe) zapewne miał charakter gospodarczy (i polityczny) póty, póki poszczególne władze terenowe mogły nakładać podatki i decydować o wydatkach swego regionu wedle uznania. Wraz ze zmianą warunków, gdy gospodarka w coraz większym stopniu w całym kraju ujednolica się, całe zagadnienie staje się w coraz mniejszym stopniu zagadnieniem gospodarczym i politycznym, pozostaje zaś raczej zagadnieniem administracyjnym; przez to nie przestaje być sprawą ważną, jak też nie znaczy to, by wpływ władz centralnych na wygląd poszczególnych budżetów terenowych nie miał gospodarczego i politycznego znaczenia. Decyzja w tych sprawach przesuwa się jednak na wyższy szczebel organów państwowych.

¹¹ J. A. Dymyszyc, op. cit., s. 295.

¹² A. Baczurin, op. cit., s. 152; por. R. W. Davies, *The Development of the Soviet Budgetary System*, Cambridge 1968, s. 299.

¹³ A. Tautscher, op. cit., s. 72; H. Sultan, *Finanzwirtschaft und Soziologie*, w: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, t. I, Tübingen 1952, s. 83.

Poprzez postanowienia Konstytucji przebiega zasada jedności ustroju politycznego i gospodarczego państwa, rozumiana jako jedna z podwalin kształtowania się politycznych, gospodarczych i społecznych instytucji i stosunków w jakąś proporcjonalnie zbudowaną całość. Ta ogólna zasada ustrojowa przenika i w dziedzinę finansów krajowych; przejawia się w szczególności w strukturze budżetu państwa, w połączeniu z nim budżetu centralnego i budżetów terenowych. Ze względu jednak na różne okoliczności w ogólnej budowie budżetu państwa nad znaczeniem budżetów terenowych przeważa rola i znaczenie budżetu centralnego, co może prowadzić do takiego układu stosunków między centralnymi i terenowymi organami władzy i administracji, który nie byłby zgodny z tym, jaki w tej dziedzinie zdają się dawać przepisy Konstytucji. I tutaj przybywa z pomocą inna podstawowa zasada, na której opierać się ma istnienie i działanie ustroju politycznego i gospodarczego państwa, tj. zasada centralizmu demokratycznego. Zasada ta doczekała się obfitego omówienia w literaturze, choć wprawdzie i w tym przypadku — podobnie jak przy zasadzie jedności — Konstytucja nigdzie nie posługuje się określeniem „centralizm demokratyczny”. Niemniej zasadę tę zawiera niejako w treści swoich postanowień, także w związku ze sprawami budżetowymi, zaś szczegółowe przepisy prawa finansowego wprost wymieniały ją nawet jeszcze przed ogłoszeniem Konstytucji w 1952 r.

Z wielu podstawowych przepisów Konstytucji oczywiście wpływa zagadnienie wzajemnego ustosunkowania zakresu obowiązków i uprawnień najwyższych organów władzy i naczelnych zarządu do zakresu działania rad narodowych i ich prezydiów. Ze szczegółowych postanowień Konstytucji może warto wspomnieć tu o tym wskazaniu, które zaleca radom narodowym wiązanie potrzeb terenu z zadaniami ogólnopaństwowymi (art. 37), oraz przypomnieć te jej artykuły, które mówią wprost o uprawnieniach i obowiązkach różnych szczebli organów państwowych w zakresie stanowienia i wykonywania budżetu państwa w jego dwóch zasadniczych składnikach, tj. budżetu centralnego i budżetów terenowych. W szczególności z tych to właśnie artykułów wyłania się niełatwa sprawa ustalenia stosunku obu składników do siebie, jak i każdego z nich do budżetu państwa.

Wedle wspomnianych wyżej, jeśli można tak rzec przedkonstytucyjnych szczegółowych przepisów prawa budżetowego¹⁴ zadaniem budżetu miało być realizowanie „zasady centralizmu demokratycznego”, wyrażającej się „w jedności systemu budżetowego i szerokim demokratyzmie socjalistycznym, uwzględniającym najbardziej wszechstronnie inicjatywę władz terenowych”. Ogólny charakter budżetu państwa oraz jego składników (budżetu centralnego i budżetów terenowych) jest oczywiście jed-

¹⁴ Zarządzenie ministra finansów z 22 VI 1950 r. w sprawie zasad i trybu opracowania budżetu państwa na r. 1951.

nakowy, bowiem cała gospodarka krajowa, a więc w tym i gospodarstwo rad narodowych opiera się na jednakim podłożu ekonomicznym i stosunkach politycznych, ujętych w Konstytucji dla całego państwa. Formalnie zaś ustawa budżetowa, uchwalona przez Sejm, obejmuje jak wiadomo w budżecie państwa obie jego części — tak budżet centralny, jak i terenowe w sumach budżetów wojewódzkich.

Rady narodowe są miejscowymi organami władzy państwowej; zakres ich działania związany i ograniczony jest zasięgiem terytorialnym właściwego okręgu, podczas gdy zakresem działania władz naczelnych objęte jest całe państwo. Podział ten nie jest jednak tak przejrzysty jak by to wynikało ze schematycznego ujęcia sprawy. Najpierw władze naczelne i ich organy mają pewne obowiązki względem władz i organów terenowych, mają też jeszcze wyraźniejsze wobec nich uprawnienia, wskazane w Konstytucji i nawzajem — rady narodowe i ich organy wykonawcze także mają swe uprawnienia oraz jeszcze ważniejsze obowiązki wobec władz centralnych, również wynikające z przepisów Konstytucji. Wprawdzie zadania rad w tym zakresie ujęte są w Konstytucji dość ogólnie, ale jednak gdy postanawia ona (art. 35), że rady narodowe mają pomnażać siły, dobrobyt i kulturę narodu, to chyba nie bez przyczyny mowa tu o „narodzie”, co obejmuje całość państwa, a nie o „Ludność” (np. art. 37), co zdaje się oznaczać mieszkańców terenu podległego danej radzie. Gdy rady narodowe mają wiązać „potrzeby terenu z zadaniami ogólnopaństwowymi” (art. 37), wtedy mieści się tu obowiązek rady w stosunku do tych zadań ogólnopaństwowych. Podobne, jakkolwiek nie zawsze dość wyraźne postanowienia zawarte są też w niektórych innych artykułach Konstytucji (np. art. 36, 39 i n.). Terytorialne kryterium podziału zakresów budżetu centralnego i budżetów terenowych nie jest przeto dość wyraźne i nie może też być jedynym kryterium.

Z treści wielu przepisów Konstytucji wynika, jak się zdaje, że jeśli nie zawsze najznaczniejsza to jednak najważniejsza część zadań państwowych przypada naczelnym organom władzy i administracji państwowej. Konstytucja wskazuje nie tylko na terytorialne rozgraniczenia kompetencji organów centralnych i terenowych, ale i na rozróżnienia przedmiotowe, co nie mniej niż pierwsze odzwierciedlać się musi we wzajemnym stosunku budżetu centralnego i budżetów terenowych. W rozdziale 5 Konstytucji dość wyraźnie zarysowują się zadania, jakie w całości gospodarki narodowej przypadają do spełnienia radom narodowym; można uważać, że te rozliczne cele i przedsięwzięcia, które ma do przeprowadzenia Polska Rzeczpospolita Ludowa i o których mówią zwłaszcza przepisy Konstytucji poprzedzające jej rozdział o terenowych organach władzy, stanowią zadania przede wszystkim centralnych organów państwowych. Ten, tym razem rzeczowy podział zadań jest też konstytucyjną wytyczną dla podziału czy rozgraniczenia w ramach ogólnego budżetu państwa zasięgu budżetu centralnego i budżetów terenowych.

Z podstawowych postanowień Konstytucji mówiących o zadaniach rad narodowych wypływają główne zadania tych rad, ale i realizacja wielu jeszcze innych wskazań Konstytucji, ujętych, w rozdziale 7, mówiącym o podstawowych prawach i obowiązkach obywateli, stała się również udziałem rad narodowych, co odbija się w zasięgu ich budżetów w stosunku do zasięgu budżetu centralnego¹⁵.

Głównym zbiornikiem funduszków na spełnianie funkcji państwowych jest budżet centralny, budżety terenowe zaś odgrywają tu mniejszą rolę. Wynika to nie tylko z tego, że w budżecie centralnym skupiają się dochody z głównych źródeł gospodarki narodowej oraz wydatki przeznaczone na wykonywanie takich ważkich zadań państwowych, które z natury rzeczy są właściwością organów centralnych, jak np. obrona narodowa, ale również — i wcale w nie mniejszej mierze — z konieczności scentralizowania bardzo znacznych środków dla umożliwienia operowania nimi zgodnie z wymaganiami realizacji jednolitego planu gospodarczego we właściwych proporcjach na obszarze całego kraju. Niemniej zakres budżetów terenowych wzrastał i można by się spodziewać, że może w przypadku postępującego procesu demokratyzacji życia gospodarczego i społecznego w kraju powinno się to jakoś odbić na dalszym Podobnym kierunku rozwoju budżetów terenowych.

Zwiększanie zakresu budżetów terenowych mogłoby mieć i pewne znaczenie polityczne¹⁶. Konstytucja stanowi, że w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej władza należy do ludu pracującego miast i wsi oraz że wszystkie organy władzy i administracji państwowej obowiązane są zdawać narodowi sprawę ze swej działalności. Naczelnym organem, w którym zasady te mają być realizowane, jest oczywiście Sejm; ale chyba żaden organ władzy czy administracji państwowej nie ma tak bezpośrednich powiązań z ludnością, jak to z założenia powinno być z radami narodowymi, i działalność żadnego organu nie jest tak bezpośrednio widoczna dla tej ludności, jak działalność rad. Budżety terenowe przeto, uchwalane przez rady narodowe, mają dane po temu, by być instytucjami szczególnie jawnymi i demokratycznymi; przez nie cechy te mogą przedostawać się na wyższe szczeble budżetu. Zwiększanie więc zakresu budżetów terenowych mogłoby stać się czynnikiem procesu demokratyzacji oraz realizacji zasady sprawowania władzy przez lud pracujący miast i wsi¹⁷.

Ośrodkiem władzy i administracji w państwie są organy centralne, których działalność spaja w całość wszelakie przejawy życia kraju,

¹⁵ Por. Z. Pirożyński, *System budżetowy Polski Ludowej*, Warszawa 1952, s. 129 i n., 167 i n.; S. Bolland, *Ustawy budżetowe Polski Ludowej*, Państwo i Prawo 1954, s. 762; A. M. Aleksandrów, *Finansy ZSSR*, Moskwa 1952, s. 44.

¹⁶ Por. N. N. Rowiński, *Budżet państwowy ZSRR*, t. I, Warszawa 1950, s. 22.

¹⁷ Por. R. W. Davies, op. cit., s. 303.

stanowi siłę dośrodkową; instytucjonalnym wyrazem działania tej siły jest m. in. budżet państwa jako całość, a w nim — budżet centralny. Budżety terenowe są instytucjonalnym wyrazem poszczególnych środowisk terytorialnych w kraju, przez co można by w nich widzieć przejaw działania sił odśrodkowych. Realizacja w ustroju państwa i w systemie budżetowym, w ich działaniu, zasady centralizmu demokratycznego ma zapewnić takie skoordynowanie oddziaływania w systemie budżetowym tych sił odśrodkowych i dośrodkowych, by ten ustrój państwa i system budżetowy zabezpieczyły wszechstronnie rozumianą jedność kraju. Z zasady jedności władzy wynika, że jest ona w państwie niepodzielna, niemniej Konstytucja ustanawia niejako dwa jej szczeble: organy naczelne i terenowe. Ten stosunek między nimi, jaki przejawia się w budowie i funkcjonowaniu budżetu, jest obrazem nie podziału jednolitej władzy, lecz podziału zadań między jej organy, opartego na wskazaniach planu gospodarczego, obejmującego całość życia kraju, podziału, wyrażającego się w budżecie w wysokości sum do wygospodarowania i wydatkowania — z jednej strony przez budżet centralny, z drugiej — przez budżety terenowe. System budżetowy, będący odbiciem wzajemnego ustosunkowania zadań, obowiązków i uprawnień różnych szczebli organów władzy, wprawdzie wyraża koordynację tych zadań, ale niemniej jest też wyrazem subordynacji, podporządkowania organów jednych szczebli władzy innym¹⁸.

Budżet państwa w obu swych członach jest jedną z instytucji systemu finansowego państwa, powiązany zaś jest z innymi działami tegoż systemu. Stosunkowo szczegółowo obejmuje funkcje administracyjno-polityczne organów państwowych, z natury rzeczy zaś wynika, że w ogólniejszy sposób wiąże się z funkcjami gospodarczymi państwa, ześrodkowującymi się przede wszystkim w działalności „państwowego przemysłu socjalistycznego” i „przedsiębiorstw stanowiących własność społeczną” (art. 7 i 3 Konstytucji), opartych na rozrachunku gospodarczym. I o ile w zakresie funkcji gospodarczych państwa, w obsługującym je dziale, w finansach przedsiębiorstw państwowych różne przyczyny składają się na podtrzymywanie i pogłębianie ich autonomii względem organów administracyjnych i budżetu, o tyle w zakresie innych funkcji państwowych niemało przyczyn kieruje ten dział systemu finansowego, który obejmuje owe funkcje, raczej ku centralizacji. W budżecie państwa przejawiać się to może jeśli nie w formalnym, to w faktycznym uzależnieniu budżetów terenowych od decyzji podejmowanych w centralnych ośrodkach władzy i administracji, do których wygląd budżetów terenowych musi się dostosowywać.

Okoliczności wpływających w tym kierunku jest wiele i nie mało

¹⁸ I. Czuma, *Równowaga budżetu na tle prawa budżetowego różnych państw*, Lublin 1924, s. 125.

ważnych¹⁹. Najpierw przeto rzeczywista samodzielność w decydowaniu o własnych dochodach i wydatkach organów terenowych w znacznym stopniu zależy od dostatecznego po temu obszaru, na którym owe organy gospodarują²⁰, natomiast w miarę postępu techniki w ogóle, a środków łączności w szczególności, regiony kraju, choć pod względem przestrzeni zachowują swe rozmiary, to z gospodarczego, politycznego i administracyjnego punktu widzenia stają się jednak okręgami stosunkowo niejako coraz mniejszymi i coraz mniej wyodrębnionymi. Zbyt małe regiony z wielu różnych powodów nie stać na utrzymywanie niezbędnych nawet dla swoich mieszkańców różnego rodzaju urządzeń; doświadczenie pouczyło, że małe gromady wprędce trzeba było łączyć w większe jednostki gospodarcze i administracyjne²¹. Wpływ na kształt budżetów regionalnych i na tsamdzielność budżetowania przez organy poszczególnych regionów wywiera też i ta okoliczność, że budżet państwa, jako system różnych budżetów — centralnego i terenowych oraz te budżety powstają z gruntu tej samej bazy gospodarczej, będącej też oparciem dla obejmującego całość gospodarki państwowej planu gospodarczego, o czym już wyżej wspomniano i co musi odbijać się w tym, że są one w jakiś sposób do siebie podobne. I choć wprawdzie, zwłaszcza we wcześniejszych okresach stosowania gospodarki planowej, poszczególne regiony niewątpliwie mogą różnić się od siebie pod wieloma względami, wpływającymi także na wygląd budżetów terenowych, to jednak z upływem czasu oddziaływanie jednolitego planu gospodarczego prowadzić może do zacierania wyraźniejszych różnic w poszczególnych budżetach — przynajmniej regionów tego samego szczebla — co z kolei wpłynie i na upodabnianie się ich budżetów, a więc i na osłabianie ich samodzielności²².

Budżety lokalne w taki czy inny sposób korzystają z kierowanych do nich zasobów budżetu centralnego, w czym widzi się nawet przejaw jedności systemu budżetowego²³. W dalszym rozwoju musi to wpływać na ujednoczenie warunków gospodarczych różnych regionów²⁴, a przez to i na zacieranie się różnic między budżetami lokalnymi, pośrednio zaś na ich wzajemne uzależnienie się, a zwłaszcza na uzależnienie się od centralnych ośrodków kierowniczych. Nie sięgając już nawet do obo-

¹⁹ Por. Z. Pirożyński, *Niektóre zagadnienia podstaw finansowych działalności rad narodowych*, *Finanse* 1960, nr 2, s. 34 i n.

²⁰ Por. M. Duverger, op. cit., s. 268. Por. również E. Staley, *World Economy in Transition*, New York 1939, zwłaszcza część I, oraz *Economic Consequences of the Size of Nations*, red. E. A. G. Robinson, London 1960. Choc ten zbiór studiów poświęcony jest raczej sprawom wpływu wielkości państw na losy przedsiębiorstw,

²¹ W., Łączkowski, *Budżety gromadzkie w woj. poznańskim*, Poznań 1966.

²² L. Trotabas, op. cit., s. 69.

²³ I. A. Dyrnszyc, op. cit., s. 290.

²⁴ É. H. Plank, op. cit., s. 695; F. Due, op. cit., s. 412.

wiązków i uprawnień Sejmu — to nie poszczególne rady narodowe nawzajem, lecz Rada Ministrów koordynuje działalność różnych agend w kraju, ona czuwa nad wykonaniem budżetu państwa i kieruje pracą prezydów rad narodowych (art. 32 Konstytucji); to czuwanie zaś i kierownictwo przewidziane jest dla sprawowania tym skuteczniejszej „straży” nad „zdobyciami ludu pracującego miast i wsi i tym lepszego zapewnienia wszechstronnego rozwoju kultury narodowej” (art. 3) w całym kraju, nie zaś w jakichś wybranych jego okolicach. Ta działalność Rady Ministrów nie może nie przejawiać się w poszczególnych budżetach terenowych inaczej, jak tylko w stopniowym ich upodabnianiu rzeczowym. W tym samym kierunku może zmierzać też i realizacja przez budżet państwa jednego z podstawowych procesów gospodarki, mianowicie rozszerzonej reprodukcji²⁵, którą w pewnym stopniu warunkuje, a w każdym razie jej towarzyszy spełnianie przez budżet jego funkcji rozdzielczej, zmierzającej ku osiągnięciu właściwych proporcji rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów kraju, jak też różnych gałęzi gospodarki oraz należytych postępów tego rozwoju w upływającym czasie²⁶. W skali całego kraju zadania te możliwe są do spełnienia tylko poprzez centralne kierowanie owymi procesami; w procesach tych rola budżetów terenowych jest zapewniona, ale jest to raczej rola wykonawcza, nie samodzielna w decyzji.

Oczywiście, każdy przepis prawny, każda ustawa, w szczególności zaś ustawa konstytucyjna pomyślana jest tak, by regulowała właściwą sobie dziedzinę stosunków w jakimś okresie czasu. Niemniej wszelkie stosunki na tej ziemi mają to do siebie, że ulegają stopniowym, raz szybszym, to znowu powolniejszym zmianom, nawet niezależnie od obowiązujących, a normujących je przepisów, i to pod wpływem wielu takich niesionych przez życie okoliczności, których ustawodawca czasem nie mógł zbyt dokładnie przewidzieć. Tym ogólnym procesem objęta jest także dziedzina budżetu, a w niej sprawa współistnienia w ramach naszego ustroju budżetu centralnego i budżetów terenowych w ogólnej budowie budżetu państwa, w szczególności zaś sprawa stosunku zakresów budżetu centralnego i terenowych, jak też i roli spełnianej przez budżet państwa.

Wspomniana wyżej zasada jedności ustroju oraz zasada centralizmu demokratycznego, na której ustrój ten się opiera, przenikają oczywiście także do struktury budżetu; w szczególności zaś rozwój obu tych ustrojowych zasad wpływa na wzajemny stosunek do siebie budżetu centralnego i terenowych oraz na znaczenie budżetu państwa. Wpływ pogłę-

²⁵ A. Baczurin, op. cit., s. 90.

²⁶ Por. G. Dobbett, O. Witt, op. cit., s. 16 i in.; H. Laufenburger, *Traité d'Economie et de Legislation Financières, Budget et Trésor*, Paris 1948, s. 233; A. Baczurin, op. cit., s. 91 i n.

biania się obu wymienionych zasad zdaje się oddziaływać w tej dziedzinie w kierunku zrównywania warunków życia różnych regionów kraju, a przez to i pewnego wyrównywania kształtu budżetów terenowych, z drugiej zaś strony — w kierunku ułatwiania wglądu centralnych organów władzy, zwłaszcza administracji w sprawy miejscowe, a przez to zwiększania znaczenia budżetu centralnego w stosunku do znaczenia budżetów terenowych.

Nie ma nawet potrzeby uciekania się do zbyt szerokiej interpretacji postanowień Konstytucji po to, by niejako wyznaczyć na jej podstawie zakres budżetu centralnego oraz budżetów terenowych; zadanie to byłoby łatwiejsze, gdyby jeszcze zwrócić się do pomocy różnych szczegółowych przepisów prawnych z zakresu prawa budżetowego czy też finansowego w ogóle, albo do innych, związanych z nimi. Konstytucja zawiera ogólne normy, wytyczające zasadnicze kierunki funkcjonowania wszelkich organów państwowych. Wpływ jednak na zakres wyznaczony tym organom mają nie tylko same normy prawne — i te, tak podstawowe, jak umieszczone w Konstytucji, i inne, znajdujące się w innych aktach prawnych. Nie mniejszy wpływ na kształtowanie się stosunków, a więc w danym przypadku wagi budżetu centralnego i budżetów terenowych, ma sam proces realizowania norm prawnych, jak się to czasem zwykło określać — ich „życie”. Nawet analiza wysokości sum budżetowych nie Zawiszę dostarczy tu dostatecznych wiadomości — ważne jest nie tylko to — ile, ale także to — kto rzeczywiście dysponuje sumą. Wydaje się, że oddziaływanie procesu realizacji norm prawnych zmierza w tym samym kierunku, jaki można wywnioskować z ogólnych zasad ustrojowych jedności i demokratycznego centralizmu. Zadaniem norm prawnych jest regulowanie odpowiednich stosunków — w danym przypadku wzajemnych między budżetem centralnym i budżetami terenowymi — w ciągu czasu obowiązywania norm.

Normy te, jakkolwiek w określonym czasie formalnie niezmiennie, jednak nie mogą być i nie są na tyle sztywne, by wzajemny stosunek obu rodzajów budżetów wcale z roku na rok nie zmieniał się tak pod względem rzeczowego ich zasięgu, jak też i stosunku wysokości sum dochodów czy wydatków. Granice między zakresem budżetu centralnego i budżetów terenowych są mniej lub więcej, ale zawsze ruchome, uzależnione nie tylko od czynników formalnych i techniki finansowej, lecz także wielu różnorodnych okoliczności czasu i miejsca²⁷. Okoliczności te zdają się oddziaływać właśnie raczej w kierunku przewagi spraw centralnych nad miejscowymi. Źródło władzy w PRL jest jedno i jeden jej najwyższy organ — do niego należy zwierzchność w państwie, zasada ta w różnych czasach i okolicznościach różnie wcielana w życie, w dłuższym okresie musi oddziaływać raczej ku skupianiu decyzji niżli ku jej

rozpraszaniu²⁸. W ślad za podstawową zasadą jedności władzy idą też i jej następstwa, jak jedność ustawodawstwa, obejmującego cały obszar kraju, i te wszelkie stosunki w nim, których jednolite uregulowanie wydaje się potrzebne; postępujące wraz z rozwojem techniki upodabnianie się warunków bytowania w kraju uwypukla potrzebę jednakiego ich kształtowania i ułatwia je.

Rozwój budżetu państwa oraz jego składników — budżetu centralnego i budżetów terenowych, podąża w ślad za rozwojem wszelakich dziedzin życia kraju w szczególności zaś życia gospodarczego²⁹, które w zgodzie z przepisem Konstytucji (art. 7) — przebiega w ramach planów gospodarczych obejmujących z założenia całość gospodarki narodowej. Wszelkie fragmentaryczne plany gospodarcze, obejmujące czy to jakąś część rzeczowego zakresu tej gospodarki, czy też (terytorialnego-, nie mogą być niczym innym, jak tylko wzajemnie zestrojonymi ze sobą częściami ogólnego planu rozwoju życia kraju; decyzja co do tego planu może należeć tylko do takich organów władzy czy administracji, które obejmują swym oddziaływaniem całość kraju — zresztą znów w myśl postanowień Konstytucji. Ta jedność planowania, będąca przecież przejawem na tym polu ogólnej ustrojowej zasady jedności, musi obejmować i planowanie finansowe, a w nim budżet państwa w obu jego składnikach³⁰. Zakres stosunków finansowych obejmowanych budżetami terenowymi nie może przelewać się poza te granice, które dla budżetów terenowych wyznaczone są w planowaniu centralnym, zasadnicze decyzje nie mogą być tu pozostawione wielu radom narodowym różnych stopni, lecz zachowane dla organów centralnych. Nic nie wskazuje na to, by ewolucja planowania gospodarczego zmierzała ku osłabianiu więzów spajających gospodarkę narodową w coraz bardziej zwartą całość, przeciwnie — ewolucja ta z wielu względów, nie na ostatnim miejscu natury technicznej, zmierza ku wzmocnieniu tych powiązań. Choćby już tylko jako porządkowe następstwa ustrojowych zasad jedności i centralizmu demokratycznego, a w szczególności rozwoju ich najprawdopodobniej w kierunku wzmocnienia więzów spajających gospodarkę kraju i umacniania wpływów na nią centralnych organów władzy i administracji — choćby więc już tylko jako porządkowe następstwa traktować takie instytucje proceduralne, jak jedność kasy w obsłudze budżetów, a zwłaszcza jedność metod sporządzania budżetów — i na ogół wedle jednakowego wzoru oraz na podstawie ujednoczonych wytycznych,

²⁸ G. Dobbert, O. Witt, op. cit., s. 78, 153; D. A. Ałachwierdian, *Finansy SSSR*, s. 342; A. Tautscher, op. cit., s. 118; L. Trotabas, op. cit., s. 66; G. Dobbert, O. Witt, op. cit., s. 30.

²⁹ J. Burkehead, op. cit. s. 454; L. Kurowski, *Les Finances dans les Etats Socialistes*, Paris 1962, s. 8, 51.

³⁰ J. A. Dymiszyc, op. cit., s. 295 i n.; A. Baczurin, op. cit. s. 152; G. Dobbert, op. cit., s. 23; R. W. Davies, op. cit., s. 299.

wskaźników i norm przez te same organy finansowe — to w żadnym razie nie można by było lekceważyć wpływu całej tej procedury na osłabianie różnic, które mogłyby pojawiać się w budżetach niższych stopni w stosunku do budżetów wyższych stopni, z centralnym na czele. Nie można też zapominać o ujednocającym wpływie wywieranym przez cały kompleks kontroli wszelkich stadiów (procedury budżetowej³¹; nie tylko kontrola Najwyższej Izby Kontroli obejmuje całość budżetu państwa, ale jest też obowiązkiem Rady Ministrów przedstawienie Sejmowi projektu budżetu państwa, a więc obu jego składników, oraz czuwanie nad wykonywaniem tego budżetu i przedstawianie Sejmowi sprawozdania z jego wykonania.

Zakres budżetu centralnego oraz zakresy budżetów terenowych łatwiej mogłyby być uważane za wielkości autonomiczne, gdyby uchwalenie ich kończyło całą procedurę budżetową³², ale — pomijając tu skądinąd ważną i przed chwilą wspomnianą sprawę kontroli i przyjęcia zamknięć rachunkowych budżetów — tak nie jest. Stadium uchwalania budżetu zamyka dopiero uchwalenie budżetu państwa, a więc akt dokonywany przez najwyższy organ władzy państwowej na wniosek naczelnego organu wykonawczego i zarządzającego władzy państwowej — Rady Ministrów. W rozpatrywaniu wpływów, które zdają się kierować systemem budżetowym, a w szczególności wzajemnym stosunkiem budżetu centralnego i budżetów terenowych w ramach budżetu państwa ku ujednocianiu i skupianiu decyzji w ośrodkach centralnych, nie można też pominąć czynnika wprawdzie w stosunku do systemu budżetowego niejako zewnętrznego, ale nie mniej ważkiego, a mianowicie różnorodnego i wszechstronnego oddziaływania na sprawy kierującej partii³³.

Budżet państwa składa się z budżetu centralnego i budżetów terenowych; te ostatnie wchodzą do budżetu państwa zbiorczymi sumami, ale w niczym nie narusza to samej zasady, że gdy „Sejm uchwała [...] budżet państwa”, wtedy uchwalą tak budżet centralny, jak i budżety terenowe³⁴. Jest rzeczą oczywistą, że każda gromada, powiat czy województwo może mieć — i często ma — swoje szczególne warunki bytowania, które jakoś kształtują wygląd każdego z budżetów terenowych, jak nie mniej oczywiste jest to, że ani Sejm, ani Rada Ministrów nie ma potrzeby i możliwości wnikania w tę różnorodność okoliczności. Ale co najmniej równie zrozumiałe jest i to, że w przypadku gdy wchodzą

³¹ G. Dobbert, O. Witt, op. cit., s. 70; R. W. Davies, op. cit., s. 326. Por. L. Trotafoas, op. cit., s. 68; M. Duverger, op. cit., s. 373, oraz tenże, *Finances publiques*, Paris 1963, s. 323 i n.

³² G. Dobbert, O. Witt, op. cit., s. 85. Por. G. Jèze, *Allgemeine Theorie des Budgets*, Tübingen 1927, s. 231.

³³ Por. A. Łopata, *Kierownicza rola partii komunistycznej w stosunku do państwa socjalistycznego*, Poznań 1963.

³⁴ Zagadnienie charakteru prawnego uchwał budżetowych rad narodowych przed uchwaleniem przez Sejm budżetu państwa nie będzie tu poruszone.

w grę sprawy państwa jako całości, których „najwyższym wyrazicielem” jest Sejm, w szczególności dający wyraz swemu stanowisku w uchwalaniu budżetu państwa³⁵, spełnia on swój obowiązek „ureczywistniania 'Suwerennych praw narodu'”; nie może się on zrzekać tych praw ani w stosunku do całości budżetu państwa, ani w stosunku do któregośkolwiek z jego składników³⁶. Istnienie w systemie organizacji państwa instytucji zbiorczego budżetu państwa oczywiście stawia przed władzami państwa i jego organami administracyjnymi wiele trudnych zagadnień do rozwiązania, tak z zakresu budowy jak i funkcjonowania tej instytucji; wiele zagadnień, oprócz jednego, głównego: skreślenia jej z systemu organizacji państwowej, przynajmniej w takiej jej strukturze, jaka jest określona w Konstytucji z 1952 r. Budżet państwa nie jest instytucją z zakresu administracji, jest instytucją polityczną, przez którą ureczywistniane są w swoim zakresie uprawnienia i obowiązki Sejmu, a to zastrzeżenie, że nie można wskazać na jakiś organ administracji, którego obowiązkiem byłoby właśnie wykonywanie tego budżetu (jak to jest przy budżetach jednostkowych), nie jest — po pierwsze — ścisłe, a po drugie — gdyby nawet było ścisłe, może mogłoby mieć znaczenie z administracyjnego punktu widzenia, ale z politycznego nie miałyby żadnego. Zastrzeżenie to nie jest ścisłe, bowiem zwłaszcza art. 32 Konstytucji wyraźnie wskazuje na Radę Ministrów, której przydziela zupełnie określone obowiązki w zakresie nie któregoś z budżetów jednostkowych, lecz całości budżetu państwa. Konstytucja wskazuje też na najwyższy organ władzy państwowej, Sejm, dla którego zachowuje określone zadania w stosunku do całego budżetu państwa (art. 19, 28d).

Czasem, zwłaszcza gdy chodzi o wysokie organa administracji, trudno jest rozdzielić ich uprawnienia i obowiązki na te, które należałoby zaliczyć do administracyjnych, i na te, które można uważać za polityczne. Wydaje się, że oba te pierwiastki tkwią w kompetencjach Rady Ministrów w stosunku do budżetu państwa. Sejm zaś, jeśli zajmuje się sprawami administracyjnymi, to nie w rozumieniu zwykłego zarządu, lecz z ogólnego punktu widzenia. Kompetencje jego w stosunku do budżetu państwa są kompetencjami politycznymi, właściwymi tylko jemu, i skreślenie tego budżetu z listy instytucji ustrojowych byłoby naruszeniem w tym zakresie zwierzchnich uprawnień Sejmu, byłoby zmianą nie administracyjnej, lecz politycznej natury³⁷.

³⁵ G. Dobbert, O. Witt, op. cit., s. 78; E. H. Plank, op. cit., s. 696; G. Jèze, op. cit., s. 147; J. Burkehead, op. cit., s. 44; L. Trotabas, op. cit., s. 68; M. Duverger, *Institutions* ..., op. cit., s. 326.

³⁶ „Nie może być uważany za rzeczywiście najwyższy, rzeczywiście zwierzchni taki organ państwowy, który w ważkich dziedzinach [...] funkcji [ustawodawczej] nie wykonuje, albo też, którego realny wpływ na wykonywanie tej funkcji jest nieistotny” (S. Rozmaryn, *Ustawodawstwo w naszym Sejmie*, Trybuna Ludu 1961, nr 66).

³⁷ Por. L. Kurowski, *Założenia reformy budżetowej 1957*, *Finanse* 1957, nr 11; Z. Pirożyński, *Zagadnienia budżetu zbiorczego w polskim systemie budżetowym*,

Wydaje się, że z postanowień Konstytucji można odczytać nie tylko z pozoru sztywną strukturę budżetu państwa, ale także wywnioskować jej gospodarcze i polityczne uzasadnienie oraz spróbować przejrzeć możliwe kierunki ewolucji sprawy.

BUDGET D'ÉTAT, BUDGET CENTRAL ET BUDGET TERRITORIAUX
DANS LA CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE POLONAISE POPULAIRE

R é s u m é

La constitution en posant les fondements de la structure économique du pays a fourni par cela-même les bases qui permettent de définir la structure économique et sociale du budget de l'État. De même en posant les bases du système politique et administratif, elle décida en quelque sorte de la structure politique et administrative de ce budget. La constitution connaît les notions (et le terme) de budget d'Etat et des budgets territoriaux, par contre elle ne se sert pas du terme de „budget central”, qui est employé par les décrets plus détaillés du droit budgétaire. Mais ce terme découle néanmoins des décrets de la Constitution, notamment de ceux qui mentionnent les compétences réelles et les compétences territoriales des autorités d'état de divers degrés — dans chaque cas particulier. Les revenus et les dépenses qui font la part des autorités centrales, de même que les revenus et les dépenses des autorités territoriales, forment les revenus et les dépenses de l'État. Donc les uns et les autres se trouvent en fin de compte dans le cadre du budget de l'État, qui est voté par le Parlement. Le Parlement ne peut se limiter au vote du budget central en livrant le vote des revenus et dépenses des autorités territoriales à celles-ci. Il a le devoir de s'intéresser à la totalité des revenus et dépenses des autorités d'État de tous degrés, donc de voter le budget total de l'État. De quelle manière ceci sera effectué c'est une question à part. Le Parlement, où se „réalisent les droits souverains du peuple” ne peut s'en démettre ni part rapport à quelqu'il soit élément du budget d'État (budget central, budgets territoriaux) ni par rapport à sa totalité (budget d'État). L'existence, dans le système de l'organisation de l'État, de l'institution d'un budget collectif pose aux autorités administratives maints problèmes difficiles à résoudre, autant quant à la sphère de la structure, que celle du fonctionnement de cette institution. Le budget de l'État n'est pas une institution administrative, il est une institution politique, grâce à laquelle sont réalisés les droits et devoirs du Parlement. La restriction qui dirait que l'on ne peut dénoncer aucun organe de l'administration dont se serait expressément le devoir de mettre ce budget en exécution (comme cela a lieu pour les budgets individuels, par ex. le budget central), primo n'est pas exacte, secundo même si elle l'était — pourrait avoir son sens du point de vue administratif, mais jamais du point de vue politique.

Finanse 1957, nr 12; J. Kaleta, *W sprawie budżetu zbiorczego — polemicznie*, Finanse 1958, nr 4; J. Harasimowicz, *Zagadnienie uchwalania budżetów zbiorczych*, w: *Szkice podatkowe i budżetowe*, Toruń 1964; A. Komar, *Zagadnienie budżetu zbiorczego w PRL*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1965, nr. 3.