

JAN ZDZITOWIECKI

O BUDŻECIE I JEGO FUNKCJACH NA TLE KONSTYTUCJI POLSKIEJ RZECZYPOSPOLITEJ LUDOWEJ

Wielu dawniejszych i nowszych autorów wskazuje na konstytucję jako na pierwsze źródło rozwijanego następnie w szczegółowych przepisach prawa budżetowego oraz zespół ogólnych norm, przepisujących jakby działanie i oddziaływanie budżetu w różnych dziedzinach życia każdego kraju. Czasem to rozumienie konstytucji jako głównego źródła prawa budżetowego szło dość daleko; „[...] Iwią część prawa budżetowego — pisał dawniejszy autor¹ — zawierają konstytucję”, nieco oględniej powiadając dalej, że na ogół konstytucje zakreślają ramy, w obrębie których ma się poruszać i kształtować prawo budżetowe ujęte w ustawy, rozporządzenia, regulaminy, często także zwyczaj. W wiele lat później napisano², że „jako instytucja prawna budżet jest wyrazem konstytucji i statutów rządowych, które nakładają na rząd i ciało ustawodawcze określone finansowe i administracyjne odpowiedzialności”.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej ustanowiła ustrój polityczny oraz społeczno-gospodarczy państwa, ustaliła jego władze i organy, określiła prawa i obowiązki obywateli³ — zaś wszystkie te postanowienia stały się podstawą systemu budżetowego⁴. Zagadnienie przeto budżetu w konstytucji bynajmniej nie wyczerpuje się jedynie w tych postanowieniach, które odnoszą się albo bezpośrednio do kompetencji sejmu w zakresie corocznego uchwalania ustawy budżetowej, albo też mówią o budżecie w innym związku.

¹ I. Czuma, *Równowaga budżetu na tle prawa budżetowego różnych państw*, Lublin 1924, s. 45 i n.

² J. Burkehead, *Government Budgeting*, New York 1956, s. 86; Por. N. N. Rowiński, *Budżet państwowy ZSRR*, t. I, Warszawa 1950, s. 21 i n.

³ Por. S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 285; N. P. Farbierow i (in.), *Gosudarstwiennoje prawo zarubieżnych socjalistycznych stran*, Moskwa 1957, s. 50 i n.

⁴ W. P. Diaczenko i in., *Woprosy teorii finansow*, Moskwa 1957, s. 50 i n., B. Griziotti, *Principii di politica, diritto e scienza delle finanze*, Padova 1929, s. 34 i n.; B. Chenot, *Organisation économique de l'État*, Paris 1951, s. 11.

Konstytucja uwypukliła znaczenie ustawy budżetowej, skoro określając wiele innych kompetencji sejmowi ogólnie, osobno wymieniła uprawnienia przedstawicielstwa do corocznego uchwalania budżetu (i uchwalania planów gospodarczych na kilka lat). Konstytucja mieści jednak i inne postanowienia określające bezpośrednio uprawnienia i obowiązki naczelných organów administracji państwowej, pośrednio zaś wskazujące i na inne uprawnienia sejmowi (tj. oprócz uchwalania budżetu) w toku postępowania budżetowego. I znów świadczy to o wadze przywiązywanej do budżetu, gdy konstytucja postanawiając ogólnie, iż „Rada Ministrów [...] zapewnia wykonanie ustaw [...]” osobno mówi, iż „Rada ta „uchwala corocznie i przedstawia sejmowi projekt budżetu państwa” (oprócz tego projekt Narodowego Planu Gospodarczego na okres kilkuletni) — i nie tylko uchwała, ale i „czuwa nad wykonaniem (Narodowego Planu Gospodarczego) budżetu państwa”, a wreszcie, przedstawia sejmowi coroczne sprawozdanie z wykonania budżetu państwa”, podobnie jak Najwyższa Izba Kontroli przedstawia corocznie „uwagi o wykonaniu budżetu państwa (i Narodowego Planu Gospodarczego) oraz wnioski w przedmiocie absoltorium dla rządu”. Z tych ostatnich postanowień wynikały nowe obowiązki i uprawnienia sejmowi w dziedzinie budżetu. Konstytucja raz jeszcze wróciła do budżetu, gdy postanowiła, że „rady narodowe uchwalają (terenowe plany gospodarcze oraz) budżety terenowe”. Ustrój gospodarczy kraju i wola klasy panującej uznane są wprawdzie za przesądzające źródło prawa, jednak w ściślejszym znaczeniu są nim pewne podstawowe akty prawne, z konstytucją na czele, która ma „większą moc prawną” aniżeli zwykłe ustawy⁵. W szczególności sejm przez wykonywanie czynności, przepisanych mu przez ustawę zasadniczą w dziedzinie budżetu — bierze właściwy swemu charakterowi udział w kierowaniu państwem⁶, struktura zaś budżetu jest dostosowana do ustroju państwowego⁷.

Te artykuły konstytucji, w których mieszczą się postanowienia budżetowe należą do podstawowych norm prawa państwowego. Wiemy, że konstytucja nie jest „kodeksem praw” i nie ustala szczegółowych przepisów dla wszystkich dziedzin życia kraju, ale te postanowienia budżetowe, które znalazły się w przytoczonych ustępach konstytucji, są podłożem, na którym można i trzeba było rozwinąć szczegółowe normy prawa budżetowego. Gdy konstytucja postanowiła, że Rada Ministrów corocznie uchwała i przedstawia sejmowi projekt budżetu państwa — przez to samo nałożyła

⁵ Por. G. Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1957, s. 63 i n.

⁶ Por. M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit publique*, Paris 1927, s. 863 i n.

⁷ Por. G. Dobbert, O. Witt, *Das einheitliche Staatsbudget der UdSSR*, Jena, s. 2 i n.

na ten organ obowiązek przedsięwzięcia czynności, zmierzających do przygotowania i przedstawienia tego projektu; gdy konstytucja ogólnie postanowiła, że „Rada Ministrów jest naczelnym wykonawczym i zarządzającym organem władzy państwowej” i gdy ma ona corocznie przedstawiać Sejmowi sprawozdania z wykonania budżetu — wynika stąd obowiązek i uprawnienie Rady Ministrów do wykonania budżetu; gdy zaś Najwyższa Izba Kontroli ma corocznie przedstawiać sejmowi uwagi o wykonaniu budżetu państwa oraz „wnioski o przedmiocie absolutorium dla rządu” i wreszcie — gdy Konstytucja mówi, że rady narodowe uchwalają budżety terenowe, albo też gdy powiada, że Rada Ministrów „kieruje pracą prezydów rad narodowych” — zobowiązała i upравиła ją do podejmowania czynności, niezbędnych do wprowadzenia w życie tych postanowień. Przykłady można by mnożyć i sięgać nimi coraz głębiej w każde stadium postępowania budżetowego, ale przytoczone wystarczą dla zwrócenia uwagi na to, że obok postanowień konstytucji o budżecie i obok ustawy budżetowej musiał powstać cały system norm prawnych różnej hierarchii, których zespół — wraz z przepisami konstytucji — składa się na prawo budżetowe..

Tych różnych norm prawnych, powiązanych ze sprawami budżetowymi jest bardzo wiele, zaś ustalenie granicy między przepisami budżetowymi i niektórymi normami, regulującymi inne działy prawa finansowego nie zawsze jest łatwe. Konstytucja „pochodzi” z życia i dla niego jest ustanowiona, inne zaś przepisy prawne o charakterze rozwijającym i wykonawczym w stosunku do jej postanowień aktualizują to powiązanie konstytucji z życiem, niejako nadając jej normom ruch. Najszczegółowsze jednak przepisy wykonawcze nie mogłyby w zadowalający sposób zastąpić jakiegось postanowienia konstytucji, jeśli zostałoby ono w tym akcie pominięte⁸. Konstytucja, ustalając ustrój społeczny i gospodarczy kraju, decydowała przez to o charakterze i treści budżetu państwa i można sądzić, że dlatego nie ma już potrzeby szczegółowego regulowania w niej zbyt wielu zagadnień budżetowych⁹. Zwięzłe postanowienia konstytucji odnoszące się do budżetu, zwłaszcza o powiązaniu z innymi jej przepisami, nasuwały konieczność ich rozwinięcia. Ale ta zwięzłość przepisów konstytucji poszła w niektórych przypadkach dość daleko, stając się już raczej przemilczeniem, co nie jest równoznaczne ze zwięzłością. Bowiem podczas gdy druga wytycza drogę określönemu kierunkowi rozumienia przepisów pierwsze nie daje konkretnych wskazówek.

⁸ Por. W. Zakrzewski, *Zagadnienie rewizji konstytucji*, Państwo i Prawo 1957, nr 4-5.

⁹ Por. Z. Pirożyński, *Budżet państwowy a projekt Konstytucji*, *Finanse* 1952, nr 2; tenże, *Budżet państwowy w świetle Konstytucji Polskiej Rzplitej Ludowej*, w: *Zagadnienia prawne Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1954, s. 319; M. Jaroszyński, *Jeszcze o Konstytucji*, *Trybuna Ludu* 1957, nr 123.

Konstytucja orzekła, że „zasadniczym celem polityki planowej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jest stały rozwój sił wytwórczych kraju, nieustanne podnoszenie poziomu życiowego mas pracujących [...]”. Cel ten mniej lub więcej przejrzyście wysuwa i wiele innych przepisów konstytucji. Poziom życiowy mas pracujących zależy od wielu okoliczności i zmiany następują w nim w wyniku różnych wpływów. Jednym z ważkich jego czynników jest wysokość tej części dochodu narodowego, która po jego podziale pozostaje do bezpośredniego własnego rozporządzenia ludności¹⁰. Konstytucja stanowi, iż w PRL władza należy do ludu pracującego miast i wsi, władzę tę zaś ma sprawować przez swych przedstawicieli w sejmie, który jest najwyższym organem władzy państwowej i on „urzeczywistnia suwerenne prawa narodu”. Wydawałoby się, że wobec tego sejm powinien być wyposażony w wyraźne i bezpośrednie uprawnienie do decydowania o wysokości tej części dochodu narodowego, która ma pozostać do własnej dyspozycji ludności, bo ta właśnie wysokość jest jednym z czynników jej dobrobytu na co dzień, a więc zdaje się mieścić w zakresie „zasadniczego celu planowej polityki gospodarczej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. Bezpośrednia decyzja sejmu o wysokości obciążenia ludności zdaje się być uprawnieniem, które można uważać za wchodzące w zakres uprawnień, składających się na pojęcie suwerenności¹¹, takiego przepisu jednak w konstytucji nie ma. Milcząc w sprawie ustanawiania podatków przez sejm, tym bardziej nie zajmuje się ona tym w stosunku do rad narodowych.

Pominięcie w Konstytucji wyraźnego postanowienia o tym, że ustanawianie i wysokość obciążenia daninami publicznymi ludności należy do sejmu prowadziło w minionym okresie do faktycznego i formalnego decydowania o obciążeniu przez organy administracji państwowej. W tamtych warunkach sejm mógł mieć w tym zakresie jedynie pośredni wpływ na kształtowanie się poziomu życia ludności, a to przez uchwalanie kwot dochodów budżetowych¹². Można się obawiać, że tym sposobem zachodził jakiś uszczerbek w pełni uprawnień, należnych przedstawicielstwu ludności w dziedzinie dostatecznie głębokiego wnikięcia w uchwalany budżet.

¹⁰ E. Blumenstein, *Sistema di diritto delle imposte*, Milano 1954, s. 6: „[...] dla jednostki będącej dłużnikiem podatkowym podatek jest ciężarem, który może wywierać decydujący wpływ na całe jej życie gospodarcze”; Por. J. Berák, *Les finances publiques dans la nouvelle Constitution Tschecoslovaque*, w: *Archivio Finanziario*, I, Padova 1950, s. 66; J. Libicki, *Granice opodatkowania*, Kraków 1936, s. 17 i n.

¹¹ E. Blumenstein, op. cit., s. 9, 35; A. Baleiro, *Aspetti finanziari della costituzione brasiliana del 1946*, w: (*Archivio Finanziario*, op. cit., s. 37 i n.) zajmuje się tylko sprawą podatków; co prawda pisał o konstytucji państwa o ustroju kapitalistycznym, gdzie podatki są głównym źródłem dochodów budżetowych; U. K. Hicks, *Public Finance*, London 1958, s. 30.

¹² Lub przez zatwierdzanie dekretów ustanawiających podatki.

Późniejszy okres rozwoju spraw budżetowych przyniósł tu jednak zmiany, sejm począł się wypowiadać w poruszanej materii bezpośrednio, przez ustawy.

Konstytucja wiele uwagi poświęciła zagadnieniom kontroli, sprawowanej przez sejm przy okazji uchwalania budżetu oraz przedstawiania mu przez rząd sprawozdania z wykonania budżetu. Ale do czasu uchwalenia ustawy z 13 XII 1957 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹³, która powołała do życia nowy naczelny organ kontroli — Najwyższą Izbę Kontroli¹⁴, sejm właściwie pozbawiony był własnego organu kontrolnego: istniejące bowiem wówczas Ministerstwo Kontroli Państwowej było organem kontrolowanego rządu, a nie kontrolującego sejmu. Mimo poprawy w tym względzie wydaje się jednak, że przepisy konstytucji nie są jeszcze dość jasno sformułowane i mogą być rozmaicie rozumiane. Uchwalony przez siebie budżet sejm dostaje ponownie pod swe obrady w postaci sprawozdania z wykonania budżetu państwa, przedstawianego mu corocznie przez Radę Ministrów. Konstytucja postanawia, że Rada Ministrów odpowiada i zdaje sprawę ze swej działalności przed sejmem, z czego niezbyt jednak jasno wynika, na czym ma polegać odpowiedzialność rządu w razie niezadowolenia sejmu z przedstawionego mu sprawozdania z wykonania budżetu. Następnie, czytamy też w konstytucji, gdy Sejm nie obraduje, Rada Ministrów odpowiada przed Radą Państwa — ale jak? Przedkładane corocznie sejmowi rządowe sprawozdanie z wykonania budżetu zaopatrzone jest uwagami NIK i przez zajęcie stanowiska wobec tego sprawozdania (wniosek w przedmiocie absolutorium) Sejm ustosunkowuje się do wykonania budżetu. Ale czy wniosek NIK „w przedmiocie absolutorium” dla rządu może być negatywny, albo czy sejm może ustosunkować się negatywnie do pozytywnego wniosku NIK? To są zagadnienia polityczne, które ściśle wiążą się z budżetowymi i, zwłaszcza ze względu na ten związek, lepiej byłoby, żeby konstytucja postanawiała tu coś wyraźniejszego, nie pozostawiając tak ważkiej sprawy rozwiązaniom opartym na ogólnym rozumieniu ustroju państwa i faktycznym biegu rzeczy. Dotychczasowa praktyka poszła po drodze wyraźnego przyjmowania przez sejm sprawozdań Rady Ministrów, bo zapewne nie było powodów, by postąpił on inaczej; ale nie ma zupełnej pewności, że zawsze tak będzie, jak było.

¹³ Dziennik Ustaw 1957, nr 61, poz. 329.

¹⁴ Na potrzebę utworzenia NIK wielokrotnie wskazywano w piśmiennictwie; np. S. Rozmaryn, *Jakie zmiany należy wprowadzić do Konstytucji PRL?* Trybuna Ludu 1957, nr 82; M. Jaroszyński, op. cit., R. Szawłowski, *W obliczu nowej reformy aparatu kontroli państwowej w Polsce*, Państwo i Prawo 1957, nr 4-5.

Każde zjawisko społeczne powstaje w określonym czasie i ma na sobie znamię stosunków okresu, w którym powstało; znamię takie ma też i każdy akt prawny, który rodzi się z określonych stosunków społecznych i dla nich jest przeznaczony. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona była w 1952 r.; ujmowała ona stosunki społeczne, powstałe w Polsce do owego czasu. Zazwyczaj teksty konstytucji nie ulegają zbyt częstym zmianom, jednak każdy okres może niejako wlewać w nie nową treść.

Konstytucja została uchwalona w 1952 r., ale czas szybko uchodzi, ewolucja zaś stosunków sprawia, że czasem zwiększa się dystans między kalendarzowo bliskimi latami przeszłości i nowymi czasami. W ich upływie, zwłaszcza przed kilku laty, można było usłyszeć u nas głosy domagające się pewnych zmian w ustawie zasadniczej (oprócz tych, o których już wspomniano, tj. co do NIK). Wydaje się jednak, że nie ma większych możliwości wprowadzenia jakichś głębszych zmian; trudno jest bowiem wysuwać realne pomysły głębszej przebudowy konstytucji dla zadośćuczynienia jakimkolwiek możliwym postulatом z dziedziny budżetu, gdy konstytucja jest wyrazem w określony sposób ukształtowanego podłoża gospodarczego, podczas gdy nie zachodzą w nim zasadnicze zmiany.

W ogólnym prądzie dążącym do zmian w systemie gospodarowania w Polsce znalazło się niedawno miejsce na nurt zmierzający ku zmianom w systemie budżetowym, jednak bez naruszenia konstytucji. Wysuwano więc pomysł przekazania sejmowi uchwalanie rocznych planów gospodarczych i przedkładania mu sprawozdań z wykonania tych planów oraz umieszczenia w konstytucji zasady uchwalania przez sejm prowizoriów tego planu oraz budżetu¹⁵. Zastanawiano się też nad tym, czy dla zachowania pożądanej dyscypliny w terminach postępowania budżetowego w sejmie nie należałoby umieścić w konstytucji przepisów o określonych obowiązkach Izby w tej dziedzinie¹⁶. Zapewne można by wymienić jeszcze i inne pomysły.

Dążenia do zmian w sposobie gospodarowania krążyły wokół pojęcia „modelu gospodarczego”, co nie sięga tych podstaw ustroju gospodarczego, które ustaliła konstytucja, jak dostatecznie wyjaśniło się już w dyskusji nad wspomnianym pojęciem „modelu”¹⁷. „Podstawowym zadaniem — pisał, zabierając w niej głos, O. Lange — jest opracowanie tzw. własnego

¹⁵ Konstytucyjnego obowiązku podejmowania przez sejm uchwały o rocznym planie gospodarczym — jak wiadomo — nie ma, ale sejm podejmuje takie uchwały.

¹⁶ L. Kurowski, *Założenia reformy budżetowej 1957 r.*, *Finanse* 1957, nr 11.

¹⁷ O. Lange w zbiorze: *Dyskusja nad polskim modelem gospodarczym*, Warszawa 1957, s. 7 i n. Nie mniej wyraźnie oraz z polemicznymi akcentami wypowiedział się kiedyś ówczesny przewodniczący Komisji Planowania Gospodarczego, dr Stefan Jędrzychowski, w *Trybunie Ludu* 1957, nr 322.

modelu gospodarki socjalistycznej, to znaczy metod zarządzania gospodarką narodową i planowania kierunków jej rozwoju, zgodnie z naszymi warunkami i potrzebami oraz z zasadami socjalistycznej demokracji [...]" Pomysły więc zmian, które mogłyby zająć w systemie budżetowym, nie domagały się zbyt daleko idącej reformy samej konstytucji w tej dziedzinie. Cała jednak dyskusja o „modelu gospodarczym” nie była bez znaczenia dla rozumienia przepisów konstytucji odnoszących się do budżetu. Dyskusja ta skupiała swą uwagę na pojęciu „decentralizacji” czy „demokratyzacji”¹⁸, które łatwo mieszczą się w ogólnych postanowieniach konstytucji. Trudności powstają jednak przy próbach praktycznego wcielania w życie tych pojęć, także w zakresie systemu budżetowego. Projekty zmian łatwiej było ująć w zespół postulatów, niż konkretyzować w przepisach prawnych i realizować. Zapewne z doświadczeń praktycznych wpłynęło spostrzeżenie¹⁹, że „o wiele szybciej i pewniej na ogół ustala się błędy, niż znajduje poprawne i praktyczne środki ich usunięcia”. Decentralizacja, w wyniku której nastąpiłoby samodzielne ustalanie przez rady narodowe ich zadań, demokratyzacja, która doprowadziłaby do niezależnego decydowania przez rady o losach gospodarki na ich terenach — wymagałaby w codziennej praktyce dużej inwencji nie tylko koncepcyjnej, ale i organizacyjnej by zadawałajaco zabezpieczyć uprawnienia zwierzchnich organów władzy państwowej, a także wyjaśnienia ich odpowiedzialności za gospodarkę finansową państwa.

Doceniając znaczenie zmian w samych przepisach prawnych można jednak spostrzec, że nie mniejszą wagę ma sprawa należytego ich stosowania. — czego nie gwarantuje samo ustanowienie przepisów. Znacznie łatwiejsze jest ich zmienianie niż zapewnienie stosownego posługiwania się nimi; przepis można zmienić za każdym razem, gdy wydaje się on nieodpowiedni. Jeśli jednak nigdy nie stosowałoby się go właściwie, to najczęstsze nawet zmiany nie byłyby dobrym sposobem na uczynienie zeń zadawalajacej normy. Sprawa nie jest ani łatwa, ani nowa: jeszcze Voltaire zauważył²⁰, że jeśli rzadkie są dobre prawa, to ich stosowanie jest jeszcze rzadsze . . .

*

Można się z tym zgodzić, że budżet jest wyrazem konstytucji (tj. w jakiejś jej dziedzinie), że konstytucje zakreślają ramy prawa budżetowego,

¹⁸ Z. Pirożyński, *Zagadnienie decentralizacji w systemie budżetowym rad narodowych*, *Finanse* 1956, nr 6; tenże, *Niektóre zagadnienia reformy systemu budżetowego*, *Finanse* 1957, nr 5; L. Kurowski, op. cit.; J. Wierzbicki, *Budżety terenowe w Polsce Ludowej*, Poznań 1967, s. 52 i n.

¹⁹ T. Dietrich, przemówienie w Sejmie w dn. 27 IV 1957 r., *Finanse* 1957, nr 6.

²⁰ Voltaire, *Historia państwa rosyjskiego za czasów Piotra Wielkiego*, rozdz. XIII.

ale trzeba też zwrócić uwagę i na to, że skoro jakaś instytucja, w danym razie budżet, zostaje powołana do życia, to w takim celu, by i sama ona oddziaływała w pożądanym kierunku na którąś z dziedzin życia kraju, albo też na całość jego losów. Inna rzecz, czy oddziaływanie to rzeczywiście zwróci się w owym pożądanym kierunku. I w tym właśnie kręgu mieści się sprawa tego, co w literaturze zwykło się nazywać funkcjami budżetu²¹. Funkcje te bywają w podręcznikach niejako skatalogowane, posegregowane i zaopatrzone w nazwy, mające wskazywać właśnie pole i kierunek oddziaływania każdej z nich, tak wyodrębnionej. Oczywiście to wyodrębnienie jest tylko zabiegiem porządkowym, mającym ułatwić opis i wytłumaczenie instytucji budżetu i jego oddziaływania; w życiu bowiem funkcje te są ze sobą splątane i budżet wpływa na bieg spraw kraju w różnych kierunkach jednocześnie, nie oglądając się na tzw. literaturę przedmiotu. Przez to sprawa nieco się komplikuje, tym bardziej, że i sama terminologia, której zadaniem jest określenie z osobna poszczególnych kierunków oddziaływania budżetu, nie jest wystarczająco przejrzysta²². Dodatkową ostrożność doradza tu świadomość tego, że finanse w ogóle, w szczególności zaś budżet, są dziedziną bliską sprawom politycznym, a w zakresie tych ostatnich pokaźny wpływ na bieg rzeczy ma także i wola, skąd mogą wynikać jakieś trudności dla poznania obiektywnej prawdy, a przynajmniej dla zbliżenia się do niej, co bywa uznanym zadaniem każdej gałęzi nauki.

O zadaniach czy funkcjach budżetu Konstytucja PRL właściwie nic wyraźnie nie mówi, natomiast w świecie dają się słyszeć głosy, które wprost poddają w wątpliwość spełnianie przez budżet pewnych takich funkcji, które zostały już niejako uświęcone tradycją w opracowaniach zagadnień budżetowych²³. Nie tylko więc niektóre tradycyjne funkcje budżetu mają jakoby zanikać, ale nawet i sama instytucja budżetu wydaje się czasem już niezdatna do odgrywania w życiu państwa jakiejś roli podobnej do tej, jaką odgrywała ona jeszcze do niedawna²⁴. Niemniej, jak dotychczas, budżet utrzymuje się na swych — przynajmniej formalnych — pozycjach, zdobytych przed laty, w zeszłym stuleciu, nie licząc jego wstępnych, jeszcze dawniejszych zdobyczy.

²¹ M. Weralski, *Socjalistyczne instytucje budżetowe*, Warszawa 1960, s. 18. Z. Fedorowicz, *Finanse w gospodarce socjalistycznej*, Warszawa 1966, s. 136 i n.; Por. M. Maneli, *O funkcjach państwa*, Warszawa 1962, s. 54 i n., s. 197 i n.

²² Por. M. De la Bigne de Villeneuve, *L'activité étatique*, Paris 1954, s. 1 i n.

²³ Por. np. S. Bolland, *Ekonomiczne i ustrojowe aspekty reformy prawa budżetowego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1963, nr 3, s. 77 i n. M. Figère, *La pratique actuelle en matière de procedure budgetaire*, Uzès 1951, s. 340 i n.

²⁴ J. Laferrière, M. Waline, *Traité élémentaire de science et de législation financières*, Paris, s. 25 i n.; M. Figère, op. cit.

Jeszcze w 1928 r. napisał M. M. Bogolepoff²⁵, że „budżet Rosji Radzieckiej (*Sowjetrußland*) przede wszystkim spełnia wszystkie takie same funkcje, jak w innych nowoczesnych państwach”; już jednak w dwadzieścia lat później N. N. Rowinskij wypowiedział zupełnie inne zdanie. „Socjalistyczny budżet państwowy ZSRR — pisał on²⁶ — różni się zasadniczo i gruntownie od budżetów państw kapitalistycznych [...], budżety: radziecki socjalistyczny i kapitalistyczny nie mają ze sobą nic wspólnego; istnieje między nimi [...] przepaść [...]” Obydwaj przytoczeni pisarze porównywali budżety państw o różnych ustrojach politycznych i gospodarczych, którą to drogą zmiierzali do opisu budżetu w państwie socjalistycznym. Jednak w jakikolwiek sposób można by się zapatrywać na podobieństwa czy różnice między budżetami państw o różnych ustrojach, trzeba zgodzić się z ogólnym spostrzeżeniem²⁷, że „od czasu wojny z lat 1914-1918 struktura większości państw europejskich została mniej lub więcej zasadniczo zakłócona, lecz instytucja budżetu przeżyła wszystkie rewolucje”. Niemniej rozlegały się też, czasem donośniej niż poprzednie, głosy o „współczesnym kryzysie prawa budżetowego”²⁸, który miał doprowadzić do tego, że dziś nawet samo „określenie budżet jest anachronizmem, pojęciem wyzbytym z treści [...]”; co prawda ten sam autor nieco łagodził w dalszych swych wywodach ten surowy werdykt: „[...] w końcu — to nie sam budżet jako taki jest skompromitowany”, lecz tylko „pewna koncepcja i pewna postać budżetu [...]”²⁹.

To prawda, że rola budżetu w dzisiejszym państwie, zwłaszcza o ustroju socjalistycznym, nie jest taka sama, jak bywała w państwach dawniejszych. Złożyło się na to wiele przyczyn, które omawia odpowiednia literatura. Na ogół zdaje się przeważać pogląd, iż owa rola budżetu rzeczywiście jest dziś mniejsza, niż dawniej. Warto jednak zajrzeć do postanowień konstytucji PRL, by przekonać się, że choć wprowadzie do tradycyjnych zadań państwa, niejako odziedziczonych jeszcze po dawnych ustrojach, przyłączyły się doniosłe nowe, gospodarcze, które trudno ująć w budżecie, to jednak te dawne lub podobne do nich dziedziny tak rozrosły się, że wrażenie, jakoby rola budżetu niemal zanikała, jest w znacznym stopniu pozorne. Do zadań bowiem finansowania organów władzy i administracji państwowej, sądów i prokuratury oraz obrony narodowej przybyła

²⁵ M. M. Bogolepoff, *Das Budget der Sowietunion als Wirtschaftsplan*, w: *Beiträge zur Finanzwissenschaft*, t. I, Tübingen, s. 274.

²⁶ N. N. Rowinskij, *Gosudarstwennyj biudżet SSSR*, Moskwa 1949, s. 10, 13, tłum. polskie, Warszawa 1950, s. 18, 21

²⁷ H. Laufenburger, *Traité d'économie et de législation financières, Budget et Trésor*, Paris 1948, s. 7.

²⁸ J. Laferrière, M. Waline, op. cit., s. 25 i n.

²⁹ M. Figère, op. cit., s. 25 i n.

obecnie konieczność finansowania przez państwo wielu instytucji, organizacji i zadań, których powołanie i działanie wynika np. z rozdziału VII konstytucji PRL — „Podstawowe prawa i obowiązki obywateli”. Tak więc to, że przed państwem pojawiły się nowe zadania gospodarcze bynajmniej nie znaczy, by dawne funkcje budżetu zdezaktualizowały się, przeciwnie, rozrosły się one właśnie na miarę postanowień konstytucji w tym zakresie. Jednak gdy obok dawnych ukazały się także nowe zadania państwa i budżetu — rzeczywiście skomplikowało to sprawę; nie uprości się jej jednak przez odmawianie budżetowi jego znaczenia w życiu państwowym. Niewątpliwie — trzeba pewnego czasu na to, by te dawniejsze i nowsze zadania państwa i budżetu ułożyć w jakiś składny system; nie jest to łatwe, bo życie nie czeka w miejscu, aż się za nim nadąży. Nigdy też nie nadąży się za nim, jeśli o tym, co jest będzie się mówiło, że tego nie ma i odwrotnie.

Budżet nie jest instytucją i urządzeniem niezależnym — na jego kształt i treść wpływa wiele rozmaitych czynników, różnych w różnych czasach. Jest on zarazem, jak w założeniu każda instytucja czy przedsięwzięcie państwowe, przeznaczony do wywierania z kolei własnego wpływu na bieg spraw państwowych w stosownych dziedzinach³⁰. Oddziaływanie budżetu na przebieg zdarzeń w różnych dziedzinach życia kraju jest właśnie jego zadaniem, spełnianie tej roli — jego ogólną funkcją; wyżej wspomniano tu już, że tę ogólną funkcję zwykło się niejako rozszczepiać na funkcje szczegółowe, określane w zależności od tego, w jakiej dziedzinie one się przejawiają. Ale podobnie jak sam budżet nie bytuje w próżni, bez związku z innymi instytucjami państwowymi i przejawami życia, tak też i wyodrębnienie poszczególnych funkcji jego wcale nie znaczy, że osiągnięcie jakiegoś celu przypisać należy wyłącznie działaniu danej funkcji budżetu; państwo jest organizmem skomplikowanym i może się okazać, że dla osiągnięcia zamierzonego celu trzeba skoordynowania jakiejś funkcji budżetu z oddziaływaniem innych instytucji, nawet niekoniecznie finansowych. Oddziaływanie budżetu poprzez spełnianie przezeń niejako planowo przypisanych mu funkcji zdaje się jednak nie wyczerpywać sprawy bez reszty; budżet może niekiedy oddziaływać — można by rzec — poza planem i odegrać jakąś mniej przewidzianą, a czasem i mniej pożądaną rolę³¹.

Budżet i jego znaczenie w życiu państwa i kraju rozpatrywać można z różnych punktów widzenia, zagadnienie traktować jako całość, lub też w jego częściach. Jedną z tych częściowych spraw jest właśnie rola bud-

³⁰ Por. F. Neumark, *Der Reichshaushaltsplan*, Jena 1929, s. 15 i n.; J. Burkehead, op. cit., s. I, 340 i n.

³¹ Por. S. Żółkiewski, *Sztuka domyślania się przyszłości*, Trybuna Ludu 1967, nr 104.

zetu tak, jak wydaje się ona zarysowywać w konstytucji PRL, inaczej — jego funkcje, zdające się wynikać z przepisów tej konstytucji. Rozdział I konstytucji zawiera postanowienia o ustroju politycznym państwa; ale już w tym rozdziale mieszczą się także przepisy, z których wynika, że PRL jest państwem bezpośrednio zajmującym się szerokim zakresem spraw gospodarczych. Potwierdza to cały rozdział II konstytucji oraz wiele artykułów innych jeszcze rozdziałów. Rady narodowe są organami władzy państwowej, ogniwami organizacji państwa, zadaniem zaś ich jest wykorzystywanie wszelkich „zasobów i możliwości terenu dla jego wszechstronnego rozwoju gospodarczego i kulturalnego, dla coraz lepszego zaspokajania potrzeb ludności w zakresie zaopatrzenia” — i Wielu innych. Również i z rozdziału VIII konstytucji, o podstawowych prawach i obowiązkach obywateli wynika nie tylko konieczność prowadzenia przez państwo działalności kulturalnej itp., ale i gospodarowania; jeden z artykułów tego rozdziału mówi o tym, że obywatele PRL mają „prawo do zatrudnienia za wynagrodzeniem”, w ustroju zaś, gdzie większe prywatne przedsiębiorstwa nie mają dla siebie miejsca — „prawo do zatrudnienia” obywateli pociąga za sobą obowiązek państwa do dostarczenia im tej pracy, na pewno nie w najmniejszej mierze w jego działalności gospodarczej; wynika to zresztą przejrzysto z dalszego ustępu wspomnianego tu artykułu. Innymi słowy państwo — PRL, jest wielką organizacją gospodarczą, czy może także wielką organizacją gospodarczą, której ogólne podłoże istnienia i działania ujęte zostało w postanowieniach konstytucji, jak też w tym samym akcie wskazane zostały i cele gospodarowania państwa. O celu tym ogólnie mówi konstytucja: „Zasadniczym celem planowej polityki gospodarczej PRL jest stały rozwój sił wytwórczych kraju, nieustanne podnoszenie poziomu życiowego mas pracujących, umacnianie siły, obronności i niezależności Ojczyzny”. W V rozdziale („Terenowe organy władzy państwowej”) powiedziano, że „rady narodowe troszczą się o codzienne potrzeby i interesy ludności”, mają się krzątać około „coraz lepszego zaspokajania potrzeb ludności [...]” — itp. Z tego, że w postanowieniach ogólnych konstytucji oraz tych, które mówią o działalności naczelnych władz i organów administracji nie ma wprost mowy o zaspokajaniu codziennych potrzeb ludności bynajmniej nie wynika, że te wysokie organy wolne są od obowiązków w tym zakresie, podobnie jak z tego, że rady narodowe mają się troszczyć o codzienne potrzeby nie wynika, że naczelne władze i organy mają dbać tylko o sprawy odświętne . . .

Ujęcie celów gospodarowania państwa w konstytucji wskazuje, że — jeśli można tak to określić — ostatecznym celem nie jest gospodarowanie samo dla siebie, lecz że jest ono tylko środkiem ku zaspokajaniu przeróżnych potrzeb ludności. Kto wie, czy nie warto zwrócić uwagi na to, że konstytucja mówi właśnie o zaspokajaniu potrzeb, nie zaś popytu,

w czym upatruje się czasem jedną z cech gospodarowania państwa, uważaną za polityczno-społeczny element tej działalności³². Bodaj słusznie spostrzeżono, że przeświadczenie o rozdziale między sprawami politycznymi i gospodarczymi jest spadkiem po dziewiętnastowiecznym leseferyzmie, który nie mieści się już we współczesnych stosunkach³³.

Sprawa potrzeb ludzkich — najlepiej zaspokajanych przez własną działalność każdego, czy też społecznych lub publicznych, tj. lepiej zaspokajanych przez działalność państwa, była od dawna i czasem nader wnikliwie roztrząsana przez wiele rozpraw³⁴. Zagadnienie nie było łatwe i w dawniejszych czasach, często zaś zaciemniane przez zmieszanie rozważań nad samymi potrzebami, ich godziwością lub nie, z rozprawianiem nad najlepszym sposobem, metodą ich zaspokajania. Łatwiej było jednak o tym wszystkim mówić wówczas, dawnymi czasy, gdy krąg działalności państwa był wąski, zaś własnej działalności ludności — szeroki i gdy kręgi te były dość wyraźnie rozgraniczone. Trudniej traktować tę samą sprawę dziś, gdy działalność państwa jest niemal wszechobejmująca, stosunki ludzkie zaś tak ze sobą przemieszane, że postępowanie każdego człowieka z osobna z reguły odbija się na losach innych ludzi. Zapewne, słuszne jest proste spostrzeżenie, że państwo jako takie nie jest konsumentem w fizycznym rozumieniu, a więc nie może też odczuwać potrzeb; stąd — tzw. potrzeby publiczne to tylko inna metoda zaspokajania potrzeb indywidualnych: tylko człowiek, istota żywa, jest konsumentem. Ale z drugiej strony trudno byłoby bez zastrzeżenia przytaknąć pogładowi, że wobec tego państwo jest tylko narzędziem lepszego zaspokajania niektórych aktualnych potrzeb indywidualnych; może ono bowiem zaspokajać i takie, które w danej chwili mogą nie być odczuwane przez nikogo, lecz dopiero będą odczuwane. Ale kto o tych przyszłych potrzebach decyduje i czy ten, co decyduje na pewno jest nieomylny? Wiemy, że nawet kolektywne decyzje nie są wolne od błędów. Państwo nie jest antytezą jednostek ani też ich mechaniczną sumą, lecz jest ich syntezą i zespół potrzeb zaspokajanych przez nie (tj. przez państwo) nie zawsze jest tylko składanką potrzeb na dzień dzisiejszy. Dobrze ilustruje to system planowania działalności państwowej w różnych dziedzinach: dziś można zdziałać tyle, na ile przygotowało się wczoraj, jutro zaś tyle, ile zdziało się dziś. Ta wzajemna współzależność

³² Por. C. Cosciani, *Principii di scienza delle finanze*, Torino 1953, s. 118 i n., 148 i n.

³³ E. H. Carr, *The 20 Years Crisis*, London 1956, s. 117.

³⁴ Por. E. Morselli, *Corso di scienza della finanza pubblica*, Padova 1930, s. 9 i n.; W. Lotz, *Finanzwissenschaft*, Tübingen 1931, s. 190 i n.; A. Amonn, *Grundsätze der Finanzwissenschaft*, t. I, Bern 1947, s. 110 i n.; R. Regul (wyd.), *The Budget To Day (Le budget aujourd'hui)*, Bruges, 1^{ère} partie, *Le développement des besoins collectifs et leur incidence sur les finances publiques*, s. 21 i n. i wielu innych.

wszystkiego i wszystkich znów jest jedną z charakterystycznych cech w działaniu państwa, cech społeczno-politycznych, potrzeby zaś zaspakajane przez współczesne państwo nie dadzą się zredukować tylko do pojęcia zysku z gospodarki państwowej³⁵.

Konstytucja mówi, że „PRL opierając się na uspołecznionych środkach produkcji, wymiany, komunikacji i kredytu, rozwija życie gospodarcze i kulturalne kraju na podstawie narodowego planu gospodarczego, w szczególności przez rozbudowę państwowego przemysłu socjalistycznego, rozstrzygającego czynnika w przekształcaniu stosunków społeczno-gospodarczych”. Ostatnie słowa tej deklaracji konstytucyjnej dostatecznie wyraźnie wyjaśniają, że tzw. nacjonalizacja życia gospodarczego, w szczególności rozbudowywanego przemysłu, to sprawa nie tylko gospodarczej, lecz także i politycznej natury³⁶. „Wydawanie tylko ekonomicznego sądu o nacjonalizacji jest rzeczą niemożliwą ...”³⁷

Zapewne nie bez powodu właśnie pierwszy rozdział Konstytucji poświęcony został ustrojowi politycznemu państwa. I mimo że współczesne państwo zajmuje się gospodarowaniem w kraju w tak szerokiej mierze, że czasem gospodarka prywatna schodzi na marginesy życia, to jednak przez to państwo nie staje się przedsiębiorstwem, pozostaje ono nadal organizacją polityczną — użyteczność zaś polityczna i użyteczność ekonomiczna mają różny charakter i inaczej bywają mierzone³⁸.

Konstytucja postanowiwszy najpierw, że PRL „organizuje gospodarke planową”, następnie kilkakrotnie wymienia jedno z narzędzi tej gospodarki — narodowy plan gospodarczy, osobno zaś parokrotnie mówi o budżecie państwa oraz o budżetach terenowych. Nie wchodząc obecnie w sprawę wzajemnego stosunku między planem gospodarczym i budżetem — z tego, że konstytucja przepisuje stanowienie obu tych aktów, można wnosić, że każdemu z nich z osobna przydziela własne zadania: do spełniania takich samych funkcji zbędne byłyby dwie odrębne instytucje. Nie brak też opinii, które głoszą, że — rzeczywiście — dwie instytucje są tu zbędne, wystarczy jedna, plan gospodarczy, który ma szerszy zasięg, obejmuje całość życia kraju, inaczej niż budżet, który we współczesnych warunkach mieści tylko część tego życia. Można by łatwo na to odpowiedzieć: tak, ale na to przede wszystkim trzeba zmienić konstytucję, ustanawiającą te obie, jakby konkurujące z sobą, instytucje. Tu zaś chodzi o przedstawienie

³⁵ J. Burkehead, op. cit., 34 i n.

³⁶ Por. W. Gołębiowski, *Walka PPR o nacjonalizację przemysłu*, Warszawa 1961, s. 52 i n.

³⁷ H. Laufenburger, *Théorie économique et psychologique des finances publiques*, t. I, Paris 1956, s. 122.

³⁸ E. Morselli, op. cit., s. 37; C. Cosciani, op. cit., s. 148 i ri.; W. Lotz, op. cit., s. 10 i n.

roli budżetu w obowiązującej konstytucji, nie w tej, której nie ma. Byłaby to odpowiedź formalnie słuszna, jednak zbyt łatwa. Wydaje się natomiast, że budżet jest instytucją właściwą każdej strukturze współczesnego państwa i istnienie jego jest uzasadnione nie tylko wobec obowiązującej konstytucji PRL, ale jest on jedną z podstaw i ma być rękojmią sprawności każdego współczesnego ustroju państwowego³⁹. Państwo nie jest ani tylko instytucją jurydyczną, ani tylko ekonomiczną, jest natomiast instytucją polityczną, w której niejako stapiają się różne pierwiastki i o którymkolwiek z nich trudno byłoby powiedzieć, że ma przewagę, że jest ważniejszy od innych — wszystkie są w zasadzie równorzędne. W strukturze państwa muszą też istnieć organy, które byłyby wyrazem takiego właśnie wszechstronnego jego charakteru i konstytucja PRL zna je — to Sejm, Rada Państwa i Rząd. Narzędziem zaś ich działania, tak sejmu jak i rządu jest budżet, akt wszechstronny w tym znaczeniu, że rola jego, jego funkcje dotyczą wszelkich przejawów życia kraju i państwa. Zadania nowoczesnego państwa oraz budżetu są znacznie liczniejsze i pojemniejsze od zadań państwa i budżetu sprzed stu lat. Znalazło to swój wyraz w rozroście budżetu, ale gdy się bliżej przyjrzymy, choćby np. dawnemu i znanemu prawu Wagnera⁴⁰, bez trudu dostrzeżemy, że jest ono wyrazem nie tylko stopniowego rozwijania działalności gospodarczej i społecznej przez państwo i związanych z tym jego czynności finansowych lub administracyjnych, albo większego skomplikowania techniki układania budżetu; w prawie tym tkwi też polityczny pierwiastek, jak we wszystkim, co związane jest z działalnością państwa; zadania państwa nie tylko rozszerzyły się, ale zmieniły też swój charakter⁴¹. Za tymi zmianami podążają — różnym tempem — zmiany zadań wszelkich instytucji państwowych i społecznych, choćby zachowały one swe dawne nazwy; nie na ostatnim miejscu znalazły się też zmiany w roli budżetu i nie tylko budżetu, ale w ogóle całego rozumienia finansów państwowych⁴².

Konstytucja PRL pokazuje nam to, do jakiego stopnia rozrosły się zadania współczesnego państwa w stosunku do zadań, właściwych dawnemu państwu. Pokazuje ona nam przede wszystkim to, że nie tylko nowym, ale i chyba największym polem działania państwa stało się gospodarstwo kraju. Nie ma tu potrzeby przytaczania tych wielu postanowień konstytucji, które mówią o gospodarczych obowiązkach, nałożonych przez nią

³⁹ G. Jèze, *Allgemeine Theorie des Budgets*, Tübingen 1927, s. 6. G. Ingrosso, *Diritto finanziario*, Napoli 1956, s. 62; J. Burkehead op. cit., s. 83.

⁴⁰ M. Wersalski, *Na marginesie „Prawa Wagnera”*, *Finanse* 1958, nr 10 i 11,

⁴¹ J. Burkehead, op. cit., s. 454.

⁴² M. Duverger, *Finances publiques*, Paris 1963, s. 66. Por. S. Rozmaryn, *Nowe pojęcie polskiego systemu skarbowego*, w: *Wybrane źródła i literatura do obowiązującego prawa finansowego*, Toruń 1949, s. 1 i n.

na państwo, bo sprawa jest powszechnie znana. Już dawno próbowano wytłumaczyć ten kierunek ewolucji zainteresowań państwa względami ogólnej natury; „mówiąc pokrótce — utrzymywano⁴³ — położenie środka ciężkości zainteresowań ludzkich przesunęło się od polityki ku ekonomice, od zajmowania się formami rządu, ustanawianiem i obroną wolności indywidualnych ku zajmowaniu się sprawami, związanymi z produkcją, podziałem i konsumpcją dóbr. Oczywiście nieuniknionym i przewrotnym skutkiem tego przemieszczenia ośrodka zainteresowań ludzkich jest zajęcie przez dobra materialne miejsca, zajmowanego kiedyś przez wolność [...]”.

Można przypuszczać, że upatrywanie w budżecie państwa aktu przede wszystkim ekonomicznego, swego rodzaju „ekonomizacja” budżetu⁴⁴, jest następstwem właśnie tej ogólnej tendencji, wzmocnionym poglądem, głoszącym iż powołaniem państwa jest rządzenie nie ludźmi, lecz rzeczami, a w naszym kraju — w szczególności wpływu, choćby pośredniego, wywarłego przez znaczenie tych postanowień Konstytucji, w których mówi ona o ustroju gospodarczym i społecznym oraz tych, z których wynikają inne zadania gospodarcze państwa; zwłaszcza że właśnie te postanowienia Konstytucji zostały najobficiej rozwinięte przez szczegółowe akty prawne tak, że w całym zespole norm prawnych, obowiązujących w naszym kraju, przytłaczająca większość jest tych, które regulują sprawy gospodarcze i — nie na ostatnim miejscu — finansowe.

Stąd może pojawić się jakby złudzenie perspektywy; jednak to, że czegoś jest więcej, wcale nie znaczy by to, czego jest mniej — straciło albo choćby tylko zmniejszyło swoje znaczenie.

To prawda, konstytucja mieści wiele postanowień gospodarczych. Ale nie pominęła ona i innych — ogólnie mówiąc — politycznych, przy czym warto przypomnieć, że i te gospodarcze najczęściej mają swe polityczne znaczenia. Nieco wyżej zwrócona już była uwaga na to, że właśnie pierwszy rozdział konstytucji poświęcony jest ustrojowi politycznemu. Podobnie — sprawy polityczne wysunięte zostały przed inne we wstępie do Konstytucji, gdy mówi on jakie cele powinny być urzeczywistniane pod — jeśli można się tak wyrazić — kierunkiem konstytucji. Następnie — nawet w jej drugim rozdziale, w szczególności poświęconym ustrojowi go-

⁴³ M. M. Butler, *Le nouveau centre de gravité, Discours prononcé le 1^{er} septembre 1929 au Parish Art Museum de Southampton (Long Island)*, Bulletin de la Dotation Carnegie pour la paix internationale, 1931, nr 9, p. 117, w: M. Figère, op. cit., s. 342.

⁴⁴ Por. J. Zajda, *Od budżetu „fiskalnego” do budżetu „ekonomicznego” w kapitalizmie*, Rocznik PTE, Poznań 1960; Z. Pirożyński, *Budżet państwowy jako narzędzie polityki gospodarczej*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1962, nr 2; L. Kurowski, *Planowanie budżetowe w ramach socjalistycznego planowania gospodarczego*, Państwo i Prawo 1961, nr 8 i 9. M. Wersalski, *Rozwój ekonomicznych i zanik politycznych funkcji budżetu we Francji*; Państwo i Prawo 1964, nr 4.

spodarczemu, mowa jest nie tylko o nim, ale i o ustroju społecznym, w obrębie którego mieszczą się także — jeśli nie przede wszystkim — zagadnienia polityczne. Tym bardziej we wszystkich innych rozdziałach, zwłaszcza zaś w trzecim, wiele jest spraw politycznych. Budżet państwa obejmuje bezpośrednio lub pośrednio, szczegółowiej lub ogólniej, całość życia kraju; a jeśli nawet nie obejmuje w dosłownym znaczeniu, to całe to życie odbija się w nim i — nawzajem — w większym czy mniejszym stopniu on sam wpływa na nie. Jak już wspomniano, nie jest on instytucją tylko gospodarczą, lecz także, a nawet przede wszystkim — polityczną, co wynika właśnie z zespołu postanowień konstytucji. Gdyby miał być instytucją tylko gospodarczą — zbędny byłby plan gospodarczy i wszystkie te cechy, które właściwe są planowi, musiałyby się znaleźć w budżecie oraz cała ta technika, która służy do sporządzania planu gospodarczego musiałaby być stosowana przy przygotowywaniu budżetu. Co jest z wielu względów niemożliwe i o czym będzie tu jeszcze mowa.

Konstytucja ustanawia obie instytucje: budżet i plan gospodarczy, z czego wypływa fakt, że w jej intencji żadna z nich nie jest zbędna, ani też nie są one zamienne, każda zaś ma swoje funkcje. I jeśliby stanąć na stanowisku, że plany gospodarcze (lub któryś z finansowych) w sprawach gospodarczych odgrywają taką rolę, że w jakimś stopniu zmienia to gospodarczy charakter budżetu, to tym bardziej wysuwa się jego rola polityczna, w której — zgodnie z konstytucją — żaden inny akt nie może go zastąpić.

Konstytucja ustanawia obie instytucje: budżet i plan gospodarczy, tego, co ma być w nim umieszczone, nie wylicza też jego funkcji. Aby więc jakoś dociec tego, jaki wpływ na te sprawy mogą mieć postanowienia konstytucji, trzeba sobie przypomnieć, że budżet jest aktem prawnym, w którym zestawione są dochody i wydatki państwowe, planowane na pewien przyszły okres czasu (tj. zgodnie z przepisem konstytucji — na jeden rok), przy czym zestawienie to jest autoryzowane przez sejm, to znaczy uznane przez sejm za akt własny, przez uchwalenie którego ponosi on zań odpowiedzialność. Budżet jest aktem wszechstronnym, tj. w zasadzie obejmującym, choć z różną szczegółowością, wszelką działalność państwa. Dlatego też właściwie rozróżnić można takie i tyle funkcji budżetu, ile się komu podoba, czyli wyróżnienie, jakich i ilu potrzeba dla przedstawienia w taki czy inny sposób roli budżetu w życiu kraju. Podobnie z nazwami poszczególnych funkcji budżetu. Niektóre z tych funkcji, podobnie jak ich nazwy, są niemal powszechnie wymieniane i nie ma tu potrzeby ani odstępowania od zwyczaju, jak również zbytniego rozdrabniania i mnożenia ich.

Najogólniej można powiedzieć, że przy szerokim rozumieniu rzeczy istnieją dwie główne funkcje budżetu, tj. polityczna i gospodarcza, ale

podczas gdy w dziedzinie gospodarczej obok budżetu są też i inne akty sejmu, w których ustala on swój stosunek do gospodarki kraju, to w dziedzinie politycznej stosunek ten w zasadzie ustalany jest tylko przez budżet. Oczywiście nie znaczy to, by sejm nie mógł omówić każdej sprawy politycznej w każdym czasie i ewentualnie podjąć decyzji — od tego jest tzw. inicjatywa ustawodawcza i poselskie interpelacje. Tylko jednak budżet, tak podczas uchwalania go jak i zajmowania stanowiska w stosunku do sprawozdania⁴⁵ z wykonania budżetu, zapewnia sejmowi możliwość stałej i regularnej periodiczności w wypowiedaniu się i w podejmowaniu zarówno szczegółowych jak i ogólnych decyzji w sprawach politycznych; innymi słowy pozwala na wykonanie przez sejm jednego z podstawowych jego obowiązków.

Pozornie wbrew temu wszystkiemu może lepiej jest najpierw mówić o gospodarczych funkcjach budżetu (tj. na tle postanowień konstytucji), a dopiero potem o politycznych, bowiem właśnie te ostatnie nie tylko jakby syntetyzują rolę budżetu, ale i następują po spełnieniu funkcji gospodarczych⁴⁶. Gdyby budżet nie spełniał innych funkcji, w szczególności zaś gospodarczych, jego funkcja polityczna byłaby niemal zbędna, bowiem zasada się ona przede wszystkim na kształtowaniu stosunku sejmu do spraw zarządzania państwem, na które obecnie w wielkiej mierze składa się właśnie jego działalność gospodarcza, czy to w ściślejszym znaczeniu, tj. bezpośrednia, czy też spełnia przy okazji wykonywania przez rząd innych zadań.

Wszędzie minęły już czasy, gdy organizacja państwowa bytowała jakby obok gospodarki kraju, gdy strzeżono tego, by budżet państwa kształtował się niemal niezależnie od życia gospodarczego, od zmiennych jego losów, zachowywał wobec tego życia możliwie daleko posuniętą neutralność. Dziś inaczej. Dość wejrzeć w te postanowienia konstytucji PRL, które mówią o sprawach gospodarczych i które były później uzupełnione i rozwinięte w wielu dziedzinach wieloma aktami prawnymi różnej mocy, by dostrzec,

⁴⁵ Art. 28d konstytucji mówi o przedstawianiu przez Najwyższą Izbę Kontroli sejmowi uwag o wykonaniu budżetu państwa i narodowego planu gospodarczego oraz wniosków w przedmiocie absolutorium dla rządu, z czego nie dość jasno wynika, czy owe wnioski mają obejmować i budżet i NPG, czy tylko budżet. Z tego, że w art. 32 postanowiono, iż Rada Ministrów przedstawia corocznie sejmowi sprawozdanie z wykonania budżetu, milczy się zaś tam o przedstawieniu sprawozdania z wykonania planu gospodarczego, wynikałoby, że stanowisko sejmu w absolutorium dla rządu ma być zajęte tylko na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu.

⁴⁶ Por. Z. Pirożyński, *Budżet państwowy...*, op. cit., M. Weralski, *Socjalistyczne instytucje...*, op. cit., s. 26; L. Kurowski, M. Weralski, *Prawo finansowe*, Warszawa 1968, s. 60. M. Weralski, *Rola budżetu w planowaniu gospodarczym*, Warszawa 1963, s. 7 i 147.

iz państwo nie jest organizacją pozagospodarczą, że znalazło się ono wewnątrz splotu stosunków gospodarczych i to jako ich główny czynnik.

Jest rzeczą oczywistą, że ten ustalony w konstytucji obszerny zakres gospodarczej działalności państwa musiał wszechstronnie odbić się na wszelkich organizacyjnych i prawnych aktach, ustanawiających różne instytucje państwowe. Jedną z tych instytucji jest właśnie budżet państwa i przede wszystkim w jego kształcie i treści odbiła się państwowa własność środków produkcji i wyraziło się władztwo gospodarcze państwa⁴⁷. Państwo zajęło się nie tylko świadczeniem takich czy innych usług w różnych dziedzinach, ale także i w szczególności wytwarzaniem dóbr materialnych, co pociąga za sobą rozległą działalność finansową. Wszystkie te okoliczności przekształciły budżet oraz musiały uczynić zeń jedno z narzędzi oddziaływania na gospodarkę kraju. Ten szeroki i głęboki zasięg gospodarki państwa, nakreślony w konstytucji, pociągnął za sobą oparcie się w jej kierowaniu na zasadzie planowania — zjawisko znane zresztą nie od dziś: „Budowa kanałów, tam, strażnic nadzorujących, realizowana była w starożytności [...] Utrzymanie tego olbrzymiego systemu nawadniania mogło być tylko dziełem zespołu nadzorującego; dla Egipcjan było przeto niemożliwe pozostawianie wolnym narodem rolników, tak jak lud rzymski. Twarda wymowa faktów [...] pouczyła, że dla kontroli wylewów Nilu i pomyślności kraju niezbędny jest autorytatywny rząd [...]”⁴⁸.

Konstytucja PRL, ustanawiając zasady ustroju politycznego, gospodarczego i społecznego państwa, wyłuszczaając podstawowe prawa i obowiązki obywateli, przesądziła zarówno to, z jakich źródeł czerpać będzie państwo na swe utrzymanie, jak też i to, jakie co roku czekają je wydatki, tj. zarysowała kontury budżetu, przepisała jego rolę w realizowaniu zadań gospodarczych. Aby nie łamać, czy obchodzić postanowień konstytucji — trzeba łożyć na te cele, które są w niej wymienione jako obowiązki państwa, a narzędziem działania dlań jest tu budżet. Wydatki budżetu rozrosły się tedy na miarę współczesnego gospodarowania przez państwo, co zmieniło charakter jego finansów, w szczególności zaś budżetu: gdy mieści on dziś tak znaczną część dochodu narodowego — dawne źródła jego wpływów nie mogą już sprostać jego zadaniom, trzeba szukać innych rozwiązań; gdy gospodarstwo krajowe z budżetu czerpie swe środki, lub nawet tylko jakąś ich część, trzeba rozglądać się za nowymi sposobami prze-

⁴⁷ G. Dobbert, *Der Zentralismus in der Finanzverfassung der UdSSR*, Jena 1930, s. 98. A. Baczurin, *Ekonomiczeskoje sodzierżanie biudżeta pri socjalizmie*, Moskwa 1957, s. 9, 14; D. A. Ałachwerdian, N. N. Lubimow (red.), *Finansy SSSR*, Moskwa 1958, s. 330.

⁴⁸ C. M. Franzero, *La vita e i tempi di Cleopatra*, Milano 1958, s. 81; Por. W. Tarn, *Cywilizacja hellenistyczna*, Warszawa 1957, s. 286 i n.

kazywania ich tej gospodarce; innymi słowy — budżet staje się narzędziem oddziaływania na życie gospodarcze kraju zarówno w innym niż dawniej zakresie, jak też innymi drogami⁴⁹.

Obszerny zakres i głęboki zasięg budżetu czyni zeń urządzenie szczególnie podatne dla wywierania wszechstronnego wpływu na losy kraju — zjawisko dawniej nie znane w tych rozmiarach, zwłaszcza w gospodarce. Środki finansowe budżetu są najpierw w nim zebrane, później zaś przekazywane na różne cele — to dochody i wydatki budżetowe. Wpływ państwa objawia się przez oba te działy budżetu: oddziałuje on na życie jako „filtr” nie tylko poprzez zasilanie różnych dziedzin środkami finansowymi, lecz również przez nierówne przejmowanie dochodów z różnych źródeł⁵⁰. Wszystkie dochody i wydatki budżetowe mają swe znaczenie gospodarcze, co szczególnie blisko wiąże finanse państwa z gospodarką kraju. Budżet zaś nie jest już biernym obrazem stosunków, lecz stał się aktywnym czynnikiem ich rozwoju⁵¹, nie rozwija się tylko w ślad za rozwojem kraju, lecz jest też jednym z możliwych bodźców tego rozwoju. Dzięki temu wszystkiemu, choć wprawdzie budżet jest finansowym narzędziem działania państwa, to jednak uważanie go za akt tylko finansowy wydaje się być zbyt wąskim rozumieniem jego roli⁵²; podobnie jak — mimo jego ścisłego związku z gospodarstwem kraju — zbyt wąskie byłoby też uważanie go za akt tylko gospodarczy. Budżet, jak i państwo, którego losów jest odbiciem i czynnikiem, jest instytucją wielostronną, w szczególności zaś w dziedzinie gospodarczej, w jego funkcjach gospodarczych, przypadają mu zadania nie tylko rozdzielcze, zbieracza środków finansowych i szafarza ich na wszelkie przedsięwzięcia państwa, lecz — i nie na ostatnim miejscu — produktywistyczne: „[...] każdy wydatek publiczny może być uważany za popyt na dobra lub usługi [...] Popyt ten oddziałuje bezpośrednio na produkcję, gdy skierowany jest ku dobrom konsumpcyjnym lub inwestycyjnym; zaś gdy zmierza on ku wypłacie wynagrodzeń, oddziaływanie jego jest pośrednie, ale nie mniej skuteczne [...]”⁵³.

Bezpośrednie uczestnictwo państwa w życiu gospodarczym kraju, kierowanie nie tylko gospodarką, lecz całością stosunków w kraju, musiało nadać ten powszechny charakter także i budżetowi; działalność finansowa

⁴⁹ A. Barrère, *Politique financière*, Paris 1958.

⁵⁰ L. Trotabas, *Institutions financières*, Paris 1962, s. 46 i n.; M. Duverger, *Institutions financières*, Paris 1957, s. 39 i n.

⁵¹ J. Burkehead, op. cit., s. 59; M. Duverger, op. cit., s. 34 i n.; H. Laufenburger, *Budget ...*, op. cit., s. 93 i n.; G. Dobbert, op. cit., s. 98; H. Laufenburger, *Les effets économiques de la dépense publique*, w: *Institut international de Finances Publiques — Les effets économiques des dépenses publiques*, Paris 1957, s. 25 i n.

⁵² A. Baczurin, op. cit., s. 52.

⁵³ L. Trotabas, op. cit., s. 8 i n.

państwa z jednej strony zmierza ku powiększaniu dochodu narodowego, w czym przejawia się jej produktywistyczny charakter, z drugiej zaś ku właściwemu podziałowi tego dochodu między różne cele, przez co spełniana jest funkcja rozdzielcza; w obu tych dziedzinach narzędziem działania jest budżet, jego gospodarcza funkcja ma niejako dwa oblicza. Ale na tym nie wyczerpują się jego funkcje, oddziaływaniu jego na życie przyświecają ogólne cele polityczne⁵⁴.

Wszystko to razem skłoniło do uznania, iż współczesne państwo by sprostać swym zadaniom musi dokonać „rewolucji w finansach publicznych”⁵⁵. Pewnie że można zgodzić się z tym, że działalność finansowa państwa nadal zasadza się na zbieraniu środków finansowych, by je z kolei przekazywać na różne cele⁵⁶, które to czynności ujęte zostały w cały system przedsięwzięć i instytucji; ale na całość tej usystematyzowanej działalności składa się wielka ilość rozmaitych czynności, z których każda przebiega we właściwych sobie formach. Procesy te rozpatrywane bywają z różnych stron: gospodarczej, społecznej, politycznej⁵⁷, czy wreszcie administracyjnej lub prawnej. Bytowanie państwa jest zjawiskiem złożonym, co znajduje swój wyraz w budżecie — instytucji o treści przekształconej w stosunku do tego, co było przed kilku czy kilkunastu dziesiątkami lat. Upieranie się przy tym, że to, co obecnie nazywamy budżetem właściwie nim już nie jest, albo że go już niemal nie ma, bo nie jest on zupełny, ani szczegółowy, nie bywa zrównoważony itd. Jest to takim samym nieporozumieniem, jakim byłoby utrzymywanie, że współczesne życie nie jest życiem, bo już nie jeździmy — jak za Chrobrego — wołami, lecz odrzutowcami ... Ale jeździmy i jakoś żyjemy. Zresztą woły i dzisiaj są potrzebne, tylko do innych celów.

Budżet jest inny niż dawnymi czasy, bo i państwo jest dziś inne niż dawniej. Nie ma tu potrzeby sporządzania katalogu zadań państwa tak, jak je ujmuje konstytucja PRL, wystarczy raz jeszcze przypomnieć sobie tę powszechnie znaną ich różnorodność: budżet ma ten sam wszechstronny charakter. Jedną z jego funkcji, wynikającą z postanowień konstytucji są jego zadania gospodarcze. Nie zmieni to sprawy, czy tę rolę budżetu rozumieć się będzie jako zmierzanie przezeń wprost do rozwoju gospodarki kraju, czy też używać go się będzie tylko dla wyrównania niepożądanego dysproporcji w tej gospodarce⁵⁸. W obu przypadkach jest to wywieranie

⁵⁴ Por. J. Griziotti-Kretschmann, *Saggi sull' economia e sulle finanze sovietiche*, Milano 1955, s. 63 i n.

⁵⁵ W. H. Beveridge, *Full Employment in a Free Society*, New York 1945. Tłum. francuskie, Paris 1945, s. 144.

⁵⁶ E. Morselli, op. cit., s. 6.

⁵⁷ B. Griziotti, *Primi elementi do scienza delle finanze*, Milano 1955, s. 11.

⁵⁸ H. Laufenburger, *Budget...*, op. cit., s. 200 i n.

głębszego lub mniejszego wpływu na przebieg życia gospodarczego lub kierowanie nim przez budżet. Ten sam artykuł konstytucji mówi niejako równorzędnie o uchwalaniu przez sejm narodowych planów gospodarczych (wieloletnich) oraz budżetu państwa, jak i jeden z dalszych artykułów o uchwalaniu przez Radę Ministrów projektów obu tych aktów oraz o obowiązku „czuwania” nad ich wykonaniem. Najwyższa Izba Kontroli ma natomiast kontrolować tak działalność gospodarczą jak i finansową agend państwowych, wreszcie postanowienie jeszcze innego artykułu mówi łącznie o corocznym przedstawianiu przez tę Izbę uwag o wykonaniu budżetu państwa i Narodowego Planu Gospodarczego.

Z tych kilku postanowień konstytucji oraz z tych, w których rysuje ona sprawy gospodarcze, zdaje się dostatecznie jasno wynikać, że w rozumieniu tego aktu wzajemny związek między sprawami gospodarczymi i finansowymi jest tak ścisły, iż nawet dość trudno pociągnąć jakąś granicę między obu tymi dziedzinami życia kraju. Postanowienia Konstytucji mają charakter podstawowy i ogólny, w praktyce mogą one przejawiać się z różną wyrazistością w różnych okresach rozwoju kraju. Samo jednak niemal scalenie polityki gospodarczej i finansowej, odzwierciedlone i pośrednio zalecone przez konstytucję PRL, jest wprawdzie zjawiskiem stosunkowo niedawno w świecie ujawnionym, ale niemniej już dokładnie wcielonym w politykę państwową, jakby z siłą prawa naturalnego⁵⁹. Zdaje się to być dobrze dostosowane do zasady jedności, za wyraz której uznawana jest konstytucja PRL.

Już z wyżej przytoczonych ustępów ustawy zasadniczej widoczne jest jednak, że cele tak działalności gospodarczej, jak w szczególności finansowej, leżą jakby poza obu tymi dziedzinami i są bardziej wszechstronne. Konstytucja oczywiście wskazuje te cele do osiągnięcia, ale — mówiąc o wszelkich ogólniejszych — wymienia między innymi gospodarcze, milczy o finansowych. Można stąd wnosić, że te ostatnie traktuje jako narzędzie, jako sposób do osiągnięcia tych ogólniejszych i gospodarczych⁶⁰. Nie znaczy to bynajmniej, by te pośrednie cele, które są do osiągnięcia na polu polityki finansowej w ściślejszym tego słowa znaczeniu, m. in. poprzez oddziaływanie budżetu, miały być jakoś lekceważone: przy niewłaściwym użyciu skądinąd najwłaściwszego nawet środka, cel nie będzie osiągnięty zupełnie tak samo, jak gdyby nikt nigdy go sobie nie wytknął. Gdy konstytucja mówi, że PRL ma zapewnić rozwój i nieustanny wzrost sił twórczych kraju przez jego uprzemysłowienie, gdy celem PRL ma być roz-

⁵⁹ H. Laurenburger, *Théorie économique et psychologique* ..., op. cit., s. 70, 211. L. Trotabas, op. cit., s. 109. J. Burkehead, op. cit., s. 69; J. Griziotti-Kretschmann, op. cit., s. 63.

⁶⁰ M. Figère, op. cit., s. III.

budowa państwowego przemysłu socjalistycznego i nieustanny wzrost jego produkcji, to wiadomo, że nie osiągnie się tego bez stosownych inwestycji⁶¹; musi się to odbić na zespole zadań, wpisanych do budżetu. Te szczegółowe, choć obszerne zadania budżetu są istotnymi fragmentami jego funkcji gospodarczej; spełnianie zaś jej sprawia, jak już wyżej nadmieniono, iż budżet jest nie tylko planem finansowym i nie tylko planem gospodarczym, lecz że stapia on w sobie oba te kierunki.

Przez budżet realizowane mają być cele, które w danym czasie postawiło przed sobą państwo w różnych dziedzinach życia kraju. Wybór takich, a nie innych celów do realizowania, porządek, w jakim cele te mają być osiągnięte w upływającym czasie oraz sposoby ich osiągnięcia, wszystkim tym zajmuje się polityka państwowa, podporządkowując je ogólnym celom politycznym; stąd działalność gospodarcza i finansowa państwa ma charakter społeczno-polityczny⁶², który staje się też cechą każdej instytucji czy urzędu, przy pomocy których państwo dąży do realizacji swych celów. Charakter ten jest też znamieniem współczesnego budżetu państwa. Państwo ma się rozwijać i doskonalić swój ustrój społeczny, ma upowszechniać kulturę i wytyczać sobie nowe cele, co razem obejmuje całość społecznego, gospodarczego i politycznego życia⁶³. Budżet nie może pozostawać w odosobnieniu od tego wszechstronnego procesu, który jest stale w toku, nie zna przerw czy przystanków na miarę okresu obowiązywania ustaw budżetowych, związany jest natomiast z przebiegiem realizacji planów polityki państwowej na dłuższą metę. Kraj zaś musi ponosić koszty zachodzących zmian — politycznych w szerokim tego słowa znaczeniu, jak i w szczególności gospodarczych; budżet raz dostosowuje się do tych przemian, innym znów razem wyprzedza je, pociąga za sobą. Powstaje konieczność dokonywania nowych i przeróżnych wydatków, muszą otwierać się nowe źródła dochodów.

"Znów trzeba zajrzeć tu do postanowień konstytucji, by przypomnieć sobie, że PRL nie tylko ma „stać na straży” tego, co już jest, lecz i dbać o stały rozwój wszelkich dziedzin życia kraju. Plany gospodarcze muszą mieć z roku na rok inną treść, inne wielkości poszczególnych swych składników, zgodnie z rytmem tych zmian musi kształtować się i budżet, czynną zaś jego rolę w tym procesie powinno być zapewnienie finansowych warunków koordynacji, utrzymania właściwych proporcji realizacji różnych działów planów, tak w danym czasie, jak też i w następujących po sobie

⁶¹ D. A. Ałachwerdian, N. N. Lubimow, op. cit., s. 23; A. Baczurin, op. cit., s. 90; J. Burkehead, op. cit., s. 404; A. Smithies, *The Budgetary Process in the United States*, New York 1955, s. 459.

⁶² A. Amonn, op. cit., s. 69; A. Angelopoulos, *Les principes directeurs d'une nouvelle politique financière*, w: *Archivio Finanziario*, vol. I, Padova 1950, s. 11.

⁶³ J. Burkehead, op. cit., s.445.

latach⁶⁴; kształtowanie następujących kolejno po sobie budżetów jest jak gdyby systemem dozowania⁶⁵ środków finansowych na realizację celów państwowych, a przez to i ustalaniem kolejności ich osiągnięcia.

Konstytucja PRL w osobnych rozdziałach mówi o ustroju politycznym, ustroju społeczno-gospodarczym, o różnych organach władzy państwowej, o zadaniach, uprawnieniach czy obowiązkach tak państwa, jak i obywateli. Ale tok życia kraju nie zna podziału na rozdziały, płynie jednolitym nurtem, w którym splecione są wszelkie przejawy tego życia. Można wątpić, czy udałoby się wyodrębnić którykolwiek z tych przejawów, by później można było określić jeden z nich jako czysto gospodarczy, inny jako czysto polityczny; „czysto”, tj. wolny od wpływów pozostałych przejawów i nie wywierający na nie swego wpływu. Każda instytucja ustanowiona w Konstytucji jest instytucją wszechstronną, społeczną. I gdy ustawa zasadnicza mówi np. o Narodowym Planie Gospodarczym, to jest on „gospodarczy” i w tym znaczeniu, że realizacja jego wskazań domaga się „gospodarowania” (nie wchodząc tu w to, jak należy rozumieć tę czynność), ale wcale nie znaczy to, że dotyczy on jedynie sprawy powiększania, ewentualnie rozdziału dochodu narodowego; zresztą określenie „narodowy” — tj. plan — obejmuje więcej, niż samo „gospodarowanie”. Narodowy Plan Gospodarczy jest obrazem przyszłego życia kraju w każdej dziedzinie; podobnie — tylko z innego punktu widzenia — jego program finansowy. Budżet zaś jest jednym z planów finansowych, ale nie tylko rachunkowym zestawieniem jakiejś wąskiej dziedziny operacji kasowych, lecz planem ogólnym, obejmującym — bezpośrednio lub pośrednio — całość życia kraju. Oczywiście, gdy tak znaczna część działalności państwowej poświęcona jest sprawom gospodarczym, musi odbić się to w budżecie⁶⁶, którego jedną z funkcji musi być funkcja gospodarza. W treści budżetu mieszczą się nie tylko sprawy gospodarcze, nie mniej wyraźnie odbija się też w niej społeczna i polityczna działalność państwa⁶⁷, spełnia on swą funkcję polityczną.

W osobnych rozdziałach konstytucji PRL, według ich tytułów w zasadzie poświęconych poszczególnym gałęziom życia kraju, mieszczą się jednak artykuły bynajmniej nie odnoszące się jedynie — w rozdziale pierwszym — do „ustroju politycznego”, w drugim — do „ustroju społeczno-gospodarczego” itd., lecz najczęściej zawierające postanowienia, z któ-

⁶⁴ D. A. Ałachwerdian, N. N. Lubimow, op. cit., s. 329; A. Baczurin, op. cit., s. 23 i n.; E. Rohde, H. Fengler, *Der Staatshaushalt der Deutschen Demokratischen Republik*, Berlin 1959, s. 31 i n.; J. Burkehead, op. cit., s. 68.

⁶⁵ H. M. Groves, *La finanza di uno stato moderno*, Milano 1963, s. 559. (Tłum. z III. wyd., New York 1950: *Financing Government*).

⁶⁶ G. Dobbert, op. cit., s. 98.

⁶⁷ L. Trotabas, op. cit., s. 104.

rych niemal każde zaliczyć można do różnego rodzaju przepisów politycznych, społecznych czy gospodarczych. Tak jest w życiu, że wszelkie jego dziedziny — jak wspomniano — nie są teoretycznie wysublimowanymi pojęciami, lecz zjawiskami realnymi i złożonymi. Budżety zaś uchwalane przez sejm nie są teoretycznymi traktatami o gospodarce, finansach czy polityce, lecz narzędziem kierowania wszechstronnym życiem, jednoczesnego kierowania w swoim 'zakresie i gospodarką i finansami i polityką.

Ogólne polityczne cele do osiągnięcia przez państwo są wprost wskazane w konstytucji w powiązaniu z celami gospodarczymi czy społecznymi. Realizacja ich powierzona jest organom, ustanowionym w ustawie zasadniczej. Konstytucja nie dzieli tych organów na takie, które by miały zajmować się tylko zadaniami gospodarczymi, podczas gdy inne tylko politycznymi. Do sejmu należy zwierzchnie kierownictwo obiema tymi dziedzinami, w okresie zaś między sesjami sejmu — do Rady Państwa. Podobnie do „naczelnego i zarządzającego organu władzy państwowej”, do Rady Ministrów oraz do poszczególnych ministrów należy przedsięwzięcie stosownych działań tak w sprawach gospodarczych, jak i politycznych (rozdział czwarty), w innym zaś zakresie do terenowych organów władzy państwowej, tj. do rad narodowych i ich prezydiów (rozdział piąty). W szczególności te właśnie organy o obowiązkach i uprawnieniach politycznych nie tylko gospodarczych, przygotowują projekty planów gospodarczych i budżetów oraz uchwalają te plany, budżet państwa i budżety terenowe. Już przeto niejako w samym sposobie uchwalania budżetów związane są ze sobą pierwiastki gospodarcze z politycznymi. Budżety, zwłaszcza zaś budżet państwa, są wyrazem nie tylko przedsięwzięć gospodarczych, lecz i politycznych; budżet państwa jest aktem, spełniającym funkcje polityczne⁶⁸. Całokształt okoliczności, w jakich bytuje współczesne państwo i całokształt jego zadań sprawił właśnie, że finanse jego mają wyraźne piętno polityczne, w szczególności zaś polityczny charakter cechuje jego budżet⁶⁹. Zestawienie projektu budżetu, uchwalenie go, jak i później zdawanie sprawy przez rząd przed sejmem z jego wykonywania, to nie są tylko zabiegi gospodarcze, tym bardziej zaś nie tylko przedsięwzięcia z zakresu techniki finansowej, lecz także — i nie na ostatnim miejscu — postępowanie polityczne, którego celem jest spełnianie przez tę instytucję przypisanej jej przez konstytucję funkcji politycznych⁷⁰.

⁶⁸ M. Weralski, *Socjalistyczne instytucje...*, op. cit., s. 19; L. Kurowski, M. Weralski, *Prawo finansowe...*, op. cit., s. 57; M. Weralski, *Rola budżetu...*, op. cit., s. 15 i 178.

⁶⁹ Na co wskazują prawie wszyscy przytaczani tu autorzy.

⁷⁰ G. Jèze, *Aspect politique des problèmes financiers*, w: *Beiträge zur Finanzwissenschaft*, op. cit., s. 34 i n.; tenże, *Allgemeine Theorie...*, op. cit., s. 38 i n.

Konstytucja PRL ustanowiła różne organy władzy i administracji państwowej i niektórym z nich przydzieliła określone zadania w zakresie stanowienia oraz wykonywania budżetu. Najpierw mówi więc o uchwalaniu budżetu państwa, którym to obowiązkiem obarczyła najwyższy organ władzy państwowej — sejm. W innym artykule ustaliła, że rady narodowe uchwalają budżety terenowe. Z obu tych postanowień wynika konieczność określenia wzajemnego stosunku między budżetem państwa i owymi budżetami terenowymi różnych stopni. Nie jest to zadanie tylko gospodarcze, tym bardziej nie tylko techniczne czy administracyjne, lecz przede wszystkim polityczne: podział zadań i środków ich realizacji między różnymi organami władzy. Konstytucja oczywiście nie może wnikać w szczegóły tego podziału — ustanawia jedynie samą sprawę. Ale z innych jej postanowień mówiących o zasięgu władz centralnych i terenowych można wywnioskować to, co ma należeć do pierwszych, co zaś do drugich, jaki ma być kierunek zmian w tych dziedzinach, czego konkretyzowanie jest już rzeczą norm szczegółowych. Zapewne, że budżet nie jest tu jedynym aktem, przez który przeprowadzany jest ten terytorialny i zarazem organizacyjny podział obowiązków i uprawnień między władzę naczelną i terenowe; ale jest jednym z głównych w tej dziedzinie aktów organizacyjnych regulujących jeśli nie jej stan, to z roku na rok jej rozwój. Konstytucja PRL oczywiście ustanawia też, oprócz przed chwilą wymienionych organów władzy, różne inne organy składające się na formalny ustrój państwa, w szczególności naczelne organy administracji państwowej. Niektórym z tych organów przypisuje pewne obowiązki i uprawnienia także w zakresie spraw budżetowych. Najpierw przeto z postanowień tych wynika wzajemne ustosunkowanie organów władzy i owych naczelnych organów administracji państwowej; jest to podział obowiązków i uprawnień także przez budżet, co jest sprawą nie tylko techniki zwykłego zarządu, lecz przede wszystkim zagadnieniem politycznym. Dość przypomnieć tu długie dzieje sporów, często gwałtownych, o przejęcie (by nie powiedzieć: zdobycie) od władzy wykonawczej przez organy przedstawicielskie uprawnień z tego zakresu, by uprzytomnić sobie, że chodziło tu właśnie o polityczne zasady ustroju państwa⁷¹.

Wprawdzie można utrzymywać, że choć w budżecie mieści się niejako spis zadań do wykonania przez rząd w ciągu danego roku, to jednak decyzje co do tego, jakie to zadania mają być właśnie umieszczone w tym budżecie są dlań jakby gotowe, podejmowane poza szrankami tego aktu. Oczywiście trudno tu dociekać, a niekiedy i dociec, gdzie owe decyzje zapadają. Niemniej budżet jest przynajmniej jednym z głównych narzędzi realizacji tych decyzji, podejmowanie zaś ich ma nader często podłoże po-

⁷¹ M. Figère, op. cit., s. 337.

lityczne. Sejm uchwała corocznie budżet państwa i ostateczna decyzja o tym, co ma się znaleźć w budżecie należy do najwyższego organu władzy państwowej. Można by sądzić, że podobnie jest z terenowymi radami narodowymi co do budżetów terenowych. Konstytucja ustala, że inicjatywa ustawodawcza przysługuje Radzie Państwa, rządowi i posłom. Ale spod tej ogólnej reguły uchylona jest sprawa przedstawiania sejmowi projektu budżetu państwa — jest to zadanie tylko Rady Ministrów⁷². Innymi słowy sprawa jakby wstępnego wyboru zadań do realizacji przez państwo przez wykonanie w danym roku budżetu należy do rządu. Ten podział kompetencji między sejm — uchwalenie budżetu państwa i rząd — przedstawienie sejmowi projektu tego budżetu, jest zagadnieniem nie tylko technicznej natury, lecz sprawą polityczną⁷³, jak każde rozgraniczenie zadań między organami realizującymi politykę państwową we wszelkich dziedzinach. Podział ten następuje poprzez układ czynności wchodzących w grę organów w zakresie stanowienia budżetu i projekt budżetu państwa odzwierciedla z jednej strony zamierzenia rządu, z drugiej zaś, przez uchwalenie tego aktu (albo nie), ustosunkowanie się sejmu do tych zamierzeń. Trudno nie uznać tego splotu wzajemnych stosunków za zagadnienie polityczne, mimo całej ogólnikowości tego określenia; budżet państwa zaś, akt, w którym stosunki te wyrażają się, ma charakter aktu politycznego, spełnia on tu swą funkcję polityczną. Pogłębione jest to jeszcze przez postanowienia Konstytucji, odnoszące się do okresu wykonywania budżetu państwa: Rada Ministrów ma czuwać nad jego wykonaniem, podlegająca zaś sejmowi Naczelną Izba Kontroli może i powinna kontrolować budżet także w toku jego wykonywania.

Wszystko to są elementy polityczne w stanowisku budżetu państwa w Konstytucji PRL — i może nawet wystarczyłoby to by uznać, że budżet — w myśl ustawy zasadniczej — spełnia swe funkcje polityczne. Jednak rdzeń zagadnienia, główna funkcja budżetu państwa, nie umniejszając znaczenia dotychczas poruszonych spraw, tkwi w innych postanowieniach konstytucji. Wypada raz jeszcze przypomnieć, że budżet pań-

⁷² Zadania Rady Państwa wymienione są w art. 25 Konstytucji — pośród nich nie ma spraw budżetowych. Zgłaszanie Sejmowi projektu budżetu przez posła, czy posłów (co byłoby możliwe na podstawie art. 20 Konstytucji) jest jawnie niemożliwe choćby z powodów technicznych — a także co wówczas należałoby robić z art. 32, ust. 3 Konstytucji, który Radzie Ministrów nakazuje przedstawienie projektu budżetu państwa? Czy możliwe byłyby dwa jakby konkurencyjne projekty? Na szczęście praktyka nie doprowadziła nigdy do takiej kłopotliwej sytuacji. Podobnie co do Rady Państwa, której tenże art. 20 przypisuje te same uprawnienia w zakresie inicjatywy, co posłom i rządowi.

⁷³ A. Amonn, op. cit., s. 88. F. Neumark, op. cit., s. 18, 98. H. Laufenburger, *Budget...*, op. cit., s. 25.

stwa jest corocznie uchwalany przez sejm, zarazem zaś nie zapominać, że składnikami tego budżetu są też ogólne sumy budżetów terenowych. Budżet państwa jest więc własnym aktem sejmu, którego uchwalenie jest wyłącznym uprawnieniem tego najwyższego organu władzy państwowej, nic to, że na wniosek Rady Ministrów. Budżet ten jest wykonywany przez rząd, który ma obowiązek corocznego składania sejmowi sprawozdania właśnie z tego wykonania. Na tym jednak sprawa nie kończy się, bowiem podlegająca sejmowi Najwyższa Izba Kontroli ma corocznie przedstawić temu Sejmowi uwagi o wykonaniu budżetu państwa wraz z wnioskiem „w przedmiocie absolutorium dla rządu”. Wprawdzie nigdzie wyraźnie nie powiedziano w konstytucji co sejm ma zrobić z przedstawionymi mu przez Najwyższą Izbę Kontroli wnioskami, ale byłoby to bodaj niepotrzebne, z przytoczonego bowiem postanowienia wynika, że zadaniem sejmu jest zajęcie stanowiska wobec tych wniosków, uchwalenie albo nie owego „absolutorium”. Innego sposobu wyrażenia opinii sejmu w tej sprawie, jak tylko przez powzięcie jakiejś uchwały, na razie nie ma.

Z tych postanowień konstytucji wyłaniają się trzy główne sprawy: 1) autoryzowanie budżetu przez sejm, 2) obowiązek i uprawnienie sejmu do przeprowadzenia kontroli wykonania budżetu państwa przez rząd, 3) odpowiedzialność za uchwalenie i wykonanie budżetu. Z tymi głównymi sprawami wiąże się wiele ubocznych, choć najczęściej ważnych, których poruszanie chyba nie jest tu konieczne.

Wiadomo że w konstytucji nie ma miejsca na wymienianie wszystkich, skądinąd ważnych spraw. Równie dobrze wiadomo, że niejedną z nich można niejako wydobyć z innych, mniej lub więcej ogólnych postanowień ustawy zasadniczej, może niczego zaś tak wyraźnie, — aby użyć tu tego określenia — jak politycznej roli, spełnianej przez budżet w ustroju państwa, w jego funkcjonowaniu. Zresztą — nie ma się tu czemu dziwić — czy dopatrując się załączków budżetu w odleglejszych stuleciach, czy też w bliższym osiemnastym lub dziewiętnastym wieku, dorósł on do swego współczesnego znaczenia właśnie w orbicie kształtowania się ustroju politycznego państw. Zręcznie, choć paradoksalnie powiedziano kiedyś o Francji⁷⁴, że „ten ustrój demokratyczny, który mamy dzisiaj, jednocześnie opiera się na prawdziwej zasadzie zwierzchnictwa ludu oraz na fikcji kompetencji wyborców i wybranych”. Dawniejszy znawca spraw skarbowych⁷⁵ utrzymywał, że budżet — „prawdę mówiąc” — istnieje tylko w krajach o ustroju parlamentarnym. Wszędzie gdzie indziej jest on czystą fikcją, dziełem na pokaz, sporządzonym dla zamydlenia ludowi

⁷⁴ B. Nogaro, *La réforme constitutionnelle*, Paris 1946, s. 32.

⁷⁵ P. Léroy-Beaulieu, *Traité de science de finances*, Paris 1899, t. II, s. 5.

oczu. Współczesny ziomek przytoczonego autora⁷⁶ jest jednak innego zdania: zasada, wedle której budżet jest planem finansowym uświęconym przez władzę ustawodawczą, jest przestrzegana we wszystkich ustrojach. Dawny pogląd w dziedzinie zadań parlamentu na polu budżetu streszczono kiedyś⁷⁷ w dwóch krótkich zdaniach, mianowicie, że dokonuje on autoryzacji budżetu i kontroluje jego wykonanie. I właściwie od dawna nie zaszły tu zasadnicze zmiany: budżet nadal jest instytucją o wyraźnych funkcjach politycznych. Można rzec, że autoryzacja jest uznaniem się za „autora” — w danym przypadku przez parlament — budżetu. Rząd — Rada Ministrów — „przedstawia Sejmowi projekt budżetu”, ale ten projekt, rzecz jasna, nie jest budżetem i, choćby wcale nie był zmieniony w debacie sejmowej, staje się nim dopiero po uchwaleniu przez sejm; uchwałą tą sejm uznaje budżet za swoje dzieło, innymi słowy nie tylko przekazuje go do wykonania rządowi, lecz także przyjmuje zań odpowiedzialność; jak i w czym ma — czy może — się ta odpowiedzialność wyrazić, to już inna sprawa. Jest rzeczą znaną, że na treść budżetu ma przesądzający wpływ rząd, podobnie jak wiadomo, dlaczego tak jest; ale w niczym nie umniejsza to odpowiedzialności zań sejm. W konstytucji nie ma przepisu, z którego można by wnioskować, że Sejm musi uchwalić akurat ten projekt budżetu, który został mu przedstawiony do uchwalenia przez ten rząd. Należyście rozumiana autoryzacja nie jest ani błahą ani łatwą sprawą. Nie błahą rzeczą jest uprawnienie przez sejm rządu do zawiadywania wszelkimi sprawami państwa, choćby przez jeden rok; nie jest to zaś rzeczą łatwą, bowiem rozumienie ogólnych spraw państwowych jest trudniejsze od znajomości szczegółów⁷⁸. Stąd — można przypuszczać — budżetowe debaty w izbach tak często zapuszczają się w zaułki owych szczegółów, z których z trudem i nie zawsze wyłania się ogólny obraz sprawy. Właśnie autoryzacja sejm nadaje budżetowi państwa jego generalny polityczny charakter, różni go od wszelkich innych planów zawierających zestawienia dochodów i wydatków np. przedsiębiorstw czy gałęzi gospodarki narodowej, od planów finansowych i zestawień rachunkowych o węższych, tylko gospodarczych, czy tylko finansowych zadaniach⁷⁹.

Sejm — najwyższy organ władzy państwowej — „powołuje i odwołuje rząd PRL, Radę Ministrów”, która „jest naczelnym i wykonawczym organem władzy państwowej”. Konstytucja wymienia podstawowe obowiązki i uprawnienia zarówno sejm, jak i Rady Ministrów. Ze stanowiska przypisanego Radzie Ministrów przez konstytucję w stosunku do

⁷⁶ H. Laufenburger, *Budget...*, op. cit., s. 31.

⁷⁷ M. Figère, op. cit., s. 229.

⁷⁸ A. Smithies, op. cit., s. 141.

⁷⁹ M. Duverger, *Finances...*, op. cit., s. 205.

sejmu wynika, że odpowiada ona i zdaje sprawę ze swej działalności przed sejmem, w szczególności — jak już wspomniano — „przedstawia sejmowi coroczne sprawozdanie z wykonania 'budżetu państwa". Konstytucja mówi o uchwalaniu przez sejm narodowego planu gospodarczego i o uchwalaniu przezeń budżetu państwa; ale choć wprowadzie mówi też o tym, że Rada Ministrów ma czuwać nad wykonaniem planu gospodarczego i budżetu, to jednak obarcza rząd obowiązkiem corocznego przedstawienia sejmowi sprawozdania tylko z wykonania budżetu państwa. Formalnie przeto właśnie to sprawozdanie, za każdym razem zaopatrzone w uwagi Najwyższej Izby Kontroli o wykonaniu budżetu przez rząd może być podstawą wniosków tej Izby „w przedmiocie absolutorium dla rządu". Wprowadzie sejm może przy każdej okazji, jaką uzna za przydatną po temu i w każdym czasie wyrazić swój stosunek do rządu, ale tylko uchwalenie budżetu państwa i zajęcie stanowiska wobec sprawozdania z wykonania go, jest w konstytucji tą okazją obligatoryjną i niejako zinstytucjonalizowaną. Żaden inny akt nie nakłada na sejm tego obowiązku, tj. przy sposobności żadnego innego aktu sejm nie musi zająć politycznego stanowiska wobec rządu, wobec całokształtu jego poczynań. Budżet państwa, owszem, jest zestawieniem cyfrowym; ale przecież te cyfry wyrażają jakąś treść, nie tylko ekonomiczną i tym bardziej nie tylko porządkowo-rachunkową. Wyrażają one treść ekonomiczną i są uszeregowane wedle pewnego rachunkowego porządku, choćby więc przez samą ogólność zasięgu budżetu państwa są one pełne treści społecznej i politycznej. Zajęcie więc stanowiska przez sejm wobec rządu w toku uchwalania przez Izbę budżetu oraz przy składaniu sprawozdania z wykonania go, jest nie tylko aktem formalnym, lecz i merytorycznym. Gdyby tak nie było, to może rzeczywiście wystarczyłaby jakaś fachowa kontrola rachunku ekonomicznego w budżecie, albo kontrola buchalteryjna. Ale stosunek, podział zadań między sejm i rząd — to jest sprawa ustrojowo-polityczna, co właśnie wylania się z postanowień konstytucji, w myśl których budżet państwa ma w ustroju państwowym swą doniosłą rolę polityczną, w której żadna inna instytucja ustanowiona w konstytucji zastąpić go nie zdoła.

Już z postanowienia konstytucji, ustanawiającego sejm jako najwyższy organ władzy państwowej urzeczywistniający suwerenne prawa narodu, Radę Ministrów zaś jako, wprowadzie naczelny, ale wykonawczy organ władzy państwowej, powoływany do sprawowania tych funkcji przez sejm, wynika obowiązek i uprawnienie Sejmu do wglądu w tok działań Rady Ministrów. Stąd też właśnie sejm podejmuje dezyzję „w przedmiocie absolutorium dla rządu"; uchwała ta jest aktem obejmującym całość działań rządu w ciągu zakończonego roku tak, jak odbiła się ona w wy-

konanym budżecie. Jest ona też jednym z etapów (końcowym) postępowania budżetowego w sejmie i tak jak w uchwalaniu budżetu, w niej też przejawia się jego funkcja polityczna. Równie wyraźnie, jak właśnie w uchwalaniu budżetu, postawiony jest w absolutorium wzajemny stosunek sejmu i rządu, dwóch głównych organów w ustroju państwa — najwyższego władzy i naczelnego administracji.

Zajęcie przez sejm stanowiska „w przedmiocie absolutorium dla rządu” na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu może być uznane za swego rodzaju ustanowienie odpowiedzialności rządu wobec sejmu w tym właśnie zakresie⁸⁰ i to w ramach ogólnie ustanowionej odpowiedzialności, co do której konstytucja postanowiła, iż Rada Ministrów odpowiada za swą działalność przed sejmem; jako rodzaj sankcji zapewne może tu być zastosowany przepis konstytucji, wedle którego sejm powołuje i odwołuje rząd PRL — Radę Ministrów lub poszczególnych jej członków; przepis ten nie przesądza jednak tego, że sprawa może być dokładniej uregulowana w innych aktach prawnych, w co nie ma tu potrzeby wnikać.

Postanowienie, iż najwyższy organ władzy państwowej corocznie uchwała budżet państwa, jest nie tylko sformułowaniem uprawnienia sejmu do podjęcia tej uchwały; nie ma uprawnień bez obowiązków (a przynajmniej nie powinno być), obowiązków zaś bez odpowiedzialności za ich wykonanie. Wyraźnego przepisu o odpowiedzialności „sejmu” za sprawowane przezeń funkcje w konstytucji nie ma i chyba trudno się temu dziwić (sejm — najwyższy organ władzy). Sejm jest jednak „najwyższym wyrazicielem woli ludu pracującego miast i wsi” i ten lud pracujący można uważać za forum, przed którym sejm powinien być odpowiedzialny (nie przesądzając trudnej sprawy sposobu, w jaki ta odpowiedzialność mogłaby się wyrazić). Sejm zaś składa się z posłów oraz wybierany jest (tj. oczywiście posłowie) na okres czterech lat. Bieżącą odpowiedzialność sejmu — jeśli można tak rzec — m. in. za uchwalenie danego budżetu i za należyte skontrolowanie 'wykonania go może można by sobie wyobrazić (tj. w szrankach konstytucji) jako polityczną odpowiedzialność zasiadających w Izbie posłów, co zresztą powiedziano w konstytucji: „przedstawiciele ludu w Sejmie Polskiej Rzplitej Ludowej [...] są odpowiedzialni przed swymi wyborcami i mogą być przez nich odwoływani”, tj. w toku kadencji Sejmu.

Polityczna rola budżetu państwa, jaką odgrywa on w ustroju państwowym, oprócz głównej jego funkcji, spełnianej przez autoryzację

⁸⁰ J. Burkehead, op. cit., s. 29, 83; F. Neumark, op. cit., s. 99; tenże, *Theorie und Praxis der Budgetgestaltung*, w: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, t. I, Tübingen 1952, s. 557.

tego aktu przez sejm wraz z jej konsekwencją, tj. zajęciem przez Izbę stanowiska w sprawie absolutorium dla rządu, przejawia się w warunkach oraz w następstwach, towarzyszących realizowaniu owej głównej funkcji. W związku z nią lepiej zrozumiała staje się konieczność przestrzegania periodiczności uchwalania budżetu i to ujętej w niezbyt długie okresy, w konstytucji PRL, jak wiadomo, jednoroczne; spełnianie głównej politycznej funkcji budżetu jest lepszą gwarancją jego jawności, zarazem zaś tłumaczy potrzebę uprzedniości uchwalania tego aktu. Wreszcie — uchwalanie budżetu państwa przez sejm, najwyższego wyraziciela woli ludu pracującego, może być uważane za przejaw demokracji ustroju, w powiązaniu zaś z innymi postanowieniami konstytucji, za przejaw demokracji polegającej nie tyle na upowszechnieniu uprawnień, co odpowiedzialności.

W zwierzciadle postanowień konstytucji żaden z aktów uchwalonych przez sejm nie ma tego znaczenia polityczno-ustrojowego, co właśnie budżet państwa, a że budżet ten spełnia także ważne funkcje gospodarcze, w żadnym akcie nie ma podłoża do podjęcia tak wszechstronnej decyzji, jak właśnie w nim. Życie kraju, kształtowanie jego politycznych losów jest w budżecie jakby zintegrowane i poddane centralnej, kompleksowej decyzji najwyższego organu władzy państwowej, a jego decyzja przekazana do realizacji naczelnym organom administracji państwowej.

DU BUDGET ET DE SES FONCTIONS SUR LA BASE DE LA CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE POLONAISE

R é s u m é

La Constitution de la RPP contient peu de décisions se reportant directement au budget, mais beaucoup de décisions générales qui d'une certaine façon préconisent le texte et les fonctions du budget. Ces décisions sont, en une certaine manière, la base sur laquelle on peut développer le droit budgétaire détaillé.

La Constitution de la RPP a été établie en 1952 et depuis ce temps des voix montrant le besoin de certains changements dans le système budgétaire, se sont fait entendre. Cependant des modifications importantes seraient impossibles rien que du fait qu'aucun changement n'est intervenu dans la base économique et sociale établie dans la Constitution et dont le budget et le résultat.

En fait la Constitution n'établit rien en ce qui concerne les devoirs et les fonctions du budget. Il se peut qu'aujourd'hui le rôle du budget, de par l'existence d'autres plans économiques ou financiers, est moins visible qu'autrefois, lorsqu'il était le seul plan économique ou financière reconnu. Mais pourtant aujourd'hui aussi il est établi dans le but de provoquer certaines suites dans la du pays. On peut également reconnaître cette influence sur le cours des faits dans divers domaines de la vie du pays, comme la fonction première du budget. On a l'habitude de distinguer dans cette fonction générale des fonctions plus détaillées. Elles ne sont pas établies d'office et leur distinction dépend du but dans lequel on l'effectue. Il ne faut cependant pas

oublier que le budget influe dans beaucoup de directions et la distinction de plusieurs de ses fonctions a plutôt pour but une meilleure caractéristique de cette institution, ce qui n'est pas toujours le cas. Bien que cela serait impossible, il vaut mieux ne pas distinguer un trop grand nombre de ces fonctions du budget et se borner à n'en citer que deux, sur la base de la Constitution de la RPP. Ce seraient à savoir la fonction économique du budget et sa fonction politique. Des décisions de la Constitution de la RPP il résulte que l'état polonais s'occupe dans une large mesure des questions économiques et est lui-même un sujet gérant, et cela à l'échelon le plus important dans le pays. Ce ci devait se refléter dans le texte du budget qui est très fortement lié à la gérance du pays aussi bien du côté de ses revenus que de ses dépenses.

Le budget est le reflet de la vie du pays non seulement dans le domaine économique mais aussi dans tous les autres domaines; ce caractère universel lui confère un trait caractéristique de l'acte politique, et sa réalisation dans un si large domaine peut être considérée comme la réalisation de sa fonction politique. L'adoption du budget par la Diète sur la demande du Conseil des Ministres constitue l'autorisation pour ce dernier de gérer les affaires du pays en général, et non seulement l'obligation de tenir les comptes de l'activité économique par l'Etat. L'autorisation du budget par la Diète est non seulement l'autorisation pour le Conseil des Ministres, mais aussi la prise par la Diète de la responsabilité du texte du budget. La présentation annuelle par le gouvernement devant la Diète du rapport de la réalisation du budget n'est pas simplement une facturation du compte budgétaire, mais un absolutorium concernant l'ensemble de l'activité du gouvernement dans une période budgétaire donnée. L'absolutorium n'est donc pas simplement une question d'ordre, mais avant tout un acte politique. L'autorisation par la Diète à réaliser le budget et l'adoption du rapport de cette réalisation ont un caractère politique — et la possibilité pour la Diète d'adopter une position dans les deux cas est la fonction politique du budget. Des décisions de la Constitution il résulte qu'aucun autre acte ne peut en cette matière remplacer le budget.