

JAN ZDZITOWIECKI

ZASADY BUDŻETOWE

W KONSTYTUCJI POLSKIEJ RZECZYPOSPOLITEJ LUDOWEJ *

Budżet jest częścią systemu finansowego i sam jest jednocześnie systemem. Jako „system” opiera się on na pewnych powiązanych ze sobą ogólnych założeniach — znanych pod nazwą zasad budżetowych. Zasady te nie są oderwanymi pojęciami, lecz z jednej strony wysnute bywają z rzeczywistej budowy i działania budżetu, z drugiej zaś — są też pewnymi wytycznymi, wedle których budżet ma być zbudowany i ma funkcjonować; uwzględnienie ich w budowie budżetu i przestrzeganie w funkcjonowaniu jego ma służyć polepszeniu jego budowy i sprawniejszemu, tj. zgodniejszemu z celami funkcjonowaniu¹.

Zasady budżetowe związane są z systemem budżetowym, ale nie znaczy to, by były one sztywnymi, nie podlegającymi zmianom kanonami. Podobnie jak sam budżet — i charakter zasad, na których opiera się on, uzależniony jest od konkretnego ustroju społeczno-gospodarczego oraz politycznego. Podstawy tego ustroju zostały w Polskiej Rzplitej Ludowej ujęte w ustawie konstytucyjnej z dn. 22 lipca 1952 r., gdy przeto system budżetowy oparł się na założeniach ustalonych w Konstytucji, z jej też postanowień powinny być wysnute przewodnie zasady polskiego budżetu.

N. N. Rowiński wskazywał wprost na Konstytucję ZSRR jako na źródło ogólnych zasad, na których opierał się radziecki budżet. „Podstawowe zasady organizacji systemu budżetowego — pisał on² —

* Jest to rozdział większej pracy.

¹ Por. Z. Pirożyński, *System budżetowy Polski Ludowej*, Warszawa 1952, s. 70; J. Zdzitowiecki, *Nowa treść niektórych zasad budżetowych*, „Państwo i Prawo”, 1953, nr 3, s. 255 i nast.

² N. N. Rowiński, *Budżet państwowy ZSRR*, Warszawa 1950, t. I, s. 21; por. W. Diaczenko, *Finanse radzieckie w pierwszej fazie rozwoju państwa socjalistycznego, 1917—1925*, Warszawa 1951, s. 339.

zostały ustalone przez Konstytucję ZSRR. Tymi podstawowymi zasadami są: 1. Ustrój państwowy ZSRR jako państwa związkowego, stworzonego na podstawie leninowsko-stalinowskiej polityki narodowościowej; 2. Najszerszy demokratyzm socjalistyczny; 3. Pełna jedność systemu budżetowego; 4. Zwierzchnictwo Związku w systemie budżetowym, uwarunkowane celami stworzenia państwa związkowego i zasadami centralizmu demokratycznego w jego budowie".

Konstytucja nie jest jednak zbiorem szczegółowych przepisów prawa budżetowego i nie można oczekiwać, by zasady budżetowe były w niej wymieniane. Co więcej, charakter zasad budżetowych w ogóle nie wymaga, by były one formułowane *expressis verbis* nawet w szczegółowych normach prawa budżetowego, aczkolwiek bynajmniej nie jest to wykluczone. I tak np. akty, wprowadzające od 1951 r. nowy system budżetowy, wymieniały zasady centralizmu demokratycznego, jedności systemu budżetowego (Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 1950 r. w sprawie wytycznych do zasad budżetu państwa na rok 1951) oraz polityczności budżetu, jedności budżetu i planu gospodarczego, zupełności, bilansowania, kalkulowania dochodów i wydatków (Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 22 czerwca 1950 r. w sprawie zasad i trybu opracowania budżetu państwa na rok 1951). Niektóre zasady wymieniane były i przez późniejsze przepisy (np. w Instrukcji budżetowej nr 13 z 1952 r., zasady bilansowania i zupełności), dekret zaś z dnia 17 grudnia 1952 r. o uchwaleniu i wykonywaniu budżetu państwa polecał stosować „zasady” pełnego i terminowego wykonywania zadań narodowego planu gospodarczego, takiegoż realizowania wszystkich dochodów i (baczenia na dokonywanie wydatków w sposób gospodarny oraz tylko w miarę realizacji odpowiadających im zadań. Ale wyliczenie to z jednej strony nie wyczerpywało podstawowych zasad budowy i funkcjonowania budżetu, które winny przeniknąć doń z postanowień Konstytucji, z drugiej zaś — zawierało niektóre o charakterze proceduralnym, co do czego Konstytucja z istoty swej nie może dawać bliższych wskazań³. Późniejsze główne w prawie budżetowym akty, aczkolwiek wielu ważnych zasad budżetowych osobno nie wymieniały, to jednak na nich się opierały.

³ Por. głos J. Opydy w dyskusji nad referatem Z. Pirożyńskiego, *Budżet w świetle Konstytucji, Zagadnienia prawne Konstytucji PRL*, Warszawa 1954, s. 346.

Socjalistyczne stosunki produkcyjne pociągnęły za sobą powstanie nowej budowy klasowej społeczeństwa, opartej na sojuszu robotniczo-chłopskim, oraz uznanie politycznej jedności jego⁴. „Fundamentem tej jedności — napisano o stosunkach radzieckich⁵ — jest przeobrażenie wielokładowej ekonomiki socjalistycznej w jednokładową, którą znamionuje brak antagonizmów (klasowych, a co za tym idzie, wzrastające zbliżenie ideologiczne klasy robotniczej, chłopstwa i inteligencji”. Ta jedność ekonomiczna i polityczna krajów socjalistycznych ma swój wyraz w całości ustroju państwowego oraz w poszczególnych jego instytucjach. Jedność ta jest też uważana za podstawową zasadę socjalistycznego budżetu.

Jedność ta jest najpierw jednością formalną. Znaczy to, że budżet państwa jest jeden i zawarty jest w jednym akcie, (uchwalonym przez jeden — i jedyny — konstytucyjnie uprawniony do tego najwyższy organ władzy państwowej, sejm; budżet państwa ma postać ustawy, budżety natomiast (terenowe są składnikiem budżetu państwa oraz są uchwalane w jego ramach⁶ i przez uchwalenie budżetu państwa otrzymują niejako sankcję ustawową.

Gdy budżet państwa w jednym akcie obejmuje sumy wszystkich budżetów terenowych — ta formalna zasada jedności jakby mieści już w sobie inną zasadę budżetową, mianowicie zupełności. Jeden z przepisów budżetowych, wprowadzających od 1951 r. nowy system budżetowy (Zarządzenie z dnia 22 czerwca 1950 r.) głosił, iż „... nie może w roku 1951 istnieć żadna działalność władz i organizacji państwowych, która nie będzie włączona lub powiązana z budżetem państwa (budżet centralny, budżety terenowe) . . . Postulat bezwzględnego powiązania z budżetem całej działalności władz i organizacji państwowych wynika z jedności systemu budżetowego”. Zasadę tę wymieniały i niektóre późniejsze przepisy⁷.

Środki pieniężne zebrane w budżecie stanowią jedyny fundusz, z którego dokonywane są wszystkie wydatki, budżet zaś państwa

⁴ F. W. Konstantinow (red.), *Materializm historyczny*, Warszawa 1955, s. 227 i nast, s. 577 i nast. Por. M. Jaroszyński i in., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1958, s. 91 i nast.

⁵ St. Ehrlich, *Ustrój Związku Radzieckiego*, Warszawa 1954, s. 89.

⁶ Dekret z dnia 17 grudnia 1952 r. o uchwalaniu i wykonywaniu budżetu państwa, Dz. U. 1952, nr 50, poz. 334; Uchwała Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia w sprawie zasad i trybu uchwalania i rozpatrywania budżetów terenowych, Mon. Pol., 1953, nr 53, poz. 591; por. Z. Pirożyński, jw., s. 79.

⁷ Instrukcja budżetowa nr 13 z 1952 r., § 12.

oraz poszczególne składające się nań budżety były zrównoważone, przy czym to pokrywanie się dochodów i wydatków ich powinno być nie tylko formalne, lecz organicznie wynikać z oparcia się na planach gospodarczych tak poszczególnych budżetujących jednostek, jak też na narodowym planie gospodarczym. Związek między charakterem dochodów budżetu oraz charakterem jego wydatków stanowi znamiennej cechą jego jedności i prowadzi do jednolitości całego systemu finansowego państwa, w (którym naczelnym planem finansowym jest właśnie budżet⁸. Zewnętrznym objawem tej jedności jest ustawa budżetowa, obejmująca w ramach budżetu państwa — budżet centralny oraz budżety terenowe; ustawa, której uchwalenie w ostatniej instancji opiera się na postanowieniu Konstytucji i pochodnych w stosunku do niej przepisach prawa budżetowego⁹. Zarówno zupełność i jedność budżetu, cechujące jego treść, jak również jednolitość przepisów, regulujących tok postępowania budżetowego, mają niemałe znaczenie dla głębszej jego analizy, powinny dawać możliwość skuteczniejszej i wszechstronniejszej kontroli i ułatwić sejmowi spełnianie jego funkcji kontrolnych, przepisanych mu przez Konstytucję (art. 15, ust. 3), podobnie jak realizację wszelkich innych rodzajów kontroli, której przeprowadzenie przewiduje Konstytucja (np. art. 2, ust. 2; art. 5, pkt. 1; art. 21 i 22; art. 27; art. 30, ust. 2; art. 32, pkt 5; pkt 6; pkt 8; art. 43 i 44, a nawet art. 54, ust. 1).

Jako na materialną podstawę jedności socjalistycznego budżetu wskazuje się na jednolitość bazy ekonomicznej gospodarki narodowej; ogólne elementy jedności mieszczą się już w samym dążeniu do planowego (proporcjonalnego) rozwoju gospodarki narodowej; poszczególne części jej i przejawy gospodarowania mają stanowić zharmonizowaną całość. Założenia socjalistycznego gospodarowania pociągają przeto za sobą w szczególności ścisły związek między narodowym planem gospodarczym i budżetem, stanowiący tę charakte-

⁸ Por. K. Dąbrowski, *Budżet na r. 1951*, „Finanse”, 1951, nr 2, s. 9; J. Lubowicki, głos w dyskusji nad referatem Z. Pirożyńskiego, *Budżet w świetle Konstytucji*, jw., s. 343.

⁹ Jak np. Dekret z dnia 17 grudnia 1952 r., jw.; dwie uchwały Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 1955 r., jedna w sprawie zasad i trybu uchwalania i rozpatrywania budżetów terenowych (Mon. Pol., 1953, nr 53, poz. 591) i druga w sprawie zasad i trybu wykonywania budżetu państwa (Mon. Pol., 1953, nr 53, poz. 592); Uchwała Rady Ministrów z dnia 26 listopada 1954 r. w sprawie budżetów dzielnicowych rad narodowych, Mon. Pol., 1954, nr 118, poz. 1664; Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 7 lutego 1957 r. w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków budżetu państwa, Mon. Pol., 1957, nr 16, poz. 120.

rystyczną cechę budżetu, na którą wskazują wszyscy autorzy zajmujący się tym zagadnieniem, i która powoduje, że socjalistyczny budżet staje się budżetem niemal całego gospodarstwa narodowego. Ta sama, decydująca o kształtowaniu się budżetu i planu narodowego baza ekonomiczna oraz te same cele, realizacji których służą oba akty — pociągały za sobą potrzebę jedności procesu przygotowania ich, jak również zharmonizowania ich wykonania.

Organy władzy i administracji państwowej sporządzające, uchwalające i wykonujące budżet i plany gospodarcze, jak też kontrolujące ich wykonanie — oparte zostały na zasadach demokratyzmu, tj. w działaniu ich winny brać udział szerokie masy pracujące; okoliczność ta mogła pozwolić na powszechny wgląd w sprawy gospodarowania krajem, wzbudzić zainteresowanie nimi i pociągnąć za sobą poparcie ludności, które jest jednym z elementów trwałości finansów i budżetu państwa, zarazem zaś nadałaby ich jedności szczególne piętno demokratyzmu. Jedność budżetu więc, opierając się na jedności bazy ekonomicznej, w następstwie tego opierała się też na wynikających z tejże bazy stosunkach społecznych i klasowych oraz na ustroju politycznym. W toku przeprowadzania reformy systemu budżetowego w latach 1950 i 1951 zwrócono uwagę na to ¹⁰, że jedność socjalistycznego budżetu wynika z braku antagonizmów klasowych w państwie socjalistycznym, ze zniesienia podziału między państwem i samorządem i nadania samorządowi charakteru organu władzy państwowej; wynika ona z jedności podstawy ekonomicznej socjalistycznego państwa, którą to podstawą jest socjalistyczna własność środków produkcji... Wszystkie te elementy gospodarcze, polityczne i organizacyjne przejawiają się w budżecie państwa, nadając mu cechę jedności.

Jedność ta umieszczona została między ogólnymi zasadami budżetowymi w przedkonstytucyjnych — jeśli można się tak wyrazić — normach prawnych z 1950 r., wprowadzających nowy system budżetowy. Gdy uchwała Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 1950 r. (za nią Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 22 czerwca tegoż roku) postanawiała, że budżet będzie miał charakter podstawowego planu finansowego, z zadaniem finansowania gospodarki narodowej, potrzeb socjalnych i kulturalnych ludności, obrony państwa, administracji oraz wymiaru sprawiedliwości — to w wyliczeniu tym nie

¹⁰ J. Wiszniewski, *Funkcje finansów socjalistycznych*, „Finanse”, 1950, nr 1, s. 31.

brakło żadnej podstawowej funkcji państwa; budżet miał je wszystkie obejmować, realizując zasadę jedności: odtąd nie może istnieć żadna działalność władz lub administracji państwowych — brzmiały przepisy — która nie będzie włączona do budżetu lub z nim powiązana. Funkcje państwowe spełniane są przez różne stopnie organów władzy i administracji, co miało swój wyraz w budżecie centralnym oraz w budżetach terenowych, zjednoczonych w budżecie państwa; nowa ta konstrukcja budżetu państwa — stanowiły przepisy — zabezpiecza jedność systemu budżetowego; podobnie plany finansowe poszczególnych gałęzi gospodarki narodowej nie są niezależnymi aktami, lecz zostają podporządkowane budżetowi. Wychodząc z tych założeń przepisy z 1950 r. ustaliły jednolity tok postępowania w technice zarówno opracowania, jak i wykonania każdego ogniwa budżetu państwa pod jednym kierownictwem Ministra Finansów¹¹.

Przytaczane przepisy szczególnie wyraźnie wskazywały na gospodarcze elementy zasady jedności budżetu, widząc je w powiązaniu budżetu z planem gospodarczym. Powiązanie to określone zostało nawet właśnie jako „zasada jedności budżetu z planem” — najpierw pośród „zasad ogólnych”, po czym między czterema podstawowymi zasadami planowania gospodarczego”. Wytyczna ta powtarzała się zresztą w przepisach wielokrotnie, w szczególności zaś w ówczesnym uzasadnieniu jednolitej klasyfikacji dochodów i wydatków powiedziano, że ma ona na celu „powiązanie budżetu z narodowym planem gospodarczym przez dostosowanie zadań budżetowych do zadań planu gospodarczego”, na którego wskaźnikach ma się budżet w swych podstawowych elementach oprzeć.

To ścisłe powiązanie budżetu z narodowym planem gospodarczym decyduje również — w oświetleniu przytaczanych przepisów — o politycznym charakterze jedności budżetu; realizuje on te same cele polityczne, co narodowy plan gospodarczy, opiera się na zasadzie centralizmu demokratycznego, miał być wreszcie narzędziem realizacji celów klasy robotniczej, pozostającej w sojuszu z pracującym chłopstwem.

Późniejsze, tj. z okresu po uchwaleniu Konstytucji, szczegółowe normy prawa budżetowego wprowadzie nie wymieniają „zasady jed-

¹¹ Ustawa z dnia 7 marca 1950 r. o przekształceniu urzędu Ministra Skarbu w urząd Ministra Finansów, Dz. U., 1950, nr 10, poz. 101; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1950 r., w sprawie zakresu działania Ministra Finansów, Dz. U., 1950, nr 22, poz. 188.

ności", ale jedność ta wynika z ich treści — i to zarówno w zakresie gospodarczym, jak politycznym i organizacyjnym. Gospodarczy element jedności zasadzał się na objęciu przezeń „podstawowych kierunków działalności państwa”¹², czego szczegółowy obraz odbija się w klasyfikacji dochodów i wydatków budżetu oraz w jego układzie wykonawczym, a wreszcie corocznie w ustawie budżetowej. Element ten wysuwał się na widoczne miejsce zwłaszcza w powtarzającej się w wielu aktach zasadzie „pełnego i terminowego wykonywania zadań narodowego planu gospodarczego” — właśnie przez akuratną realizację budżetu.

Polityczne elementy jedności budżetu tkwiły zarówno w obsłudze całości kształtu „podstawowych kierunków działalności państwa”, jak również w szczegółowym uwarunkowaniu przezeń zakresu kompetencji poszczególnych ogniw organów władzy i administracji państwowej, zwłaszcza zaś terenowych rad narodowych.

Z natury szczegółowych norm prawa budżetowego wynika, że najwyraźniej odbija się w nich element organizacyjny jedności budżetu. Ścisłe pionowe i poziome powiązanie ze sobą poszczególnych etapów postępowania budżetowego oraz nie mniej ścisłe powiązanie tego postępowania z postępowaniem w sporządzaniu i wykonywaniu narodowego planu gospodarczego oraz planów różnych gałęzi życia gospodarczego — i wreszcie planów gospodarczych różnych przedsiębiorstw, jest w tej samej mierze przejawem jedności gospodarczej i politycznej budżetu, co i organizacyjnej.

Wszelkie pierwiastki jedności budżetu skupiały się jednak jakby w głównym swym źródle — w ustawie konstytucyjnej, i stąd przenikały do szczegółowych norm prawa budżetowego oraz do codziennej praktyki.

Konstytucja osobno 'mówiła o uchwalaniu przez sejm budżetu państwa (art. 19, ust. 2) i osobno o uchwalaniu budżetów terenowych przez rady narodowe (art. 41). Z brzmienia tych postanowień nie wynikała taka czy inna kolejność w procedurze uchwalania budżetu państwa oraz budżetów terenowych. Szczegółowe przepisy z lat 1952 i 1953 ustaliły — jak wiadomo — iż rady narodowe uchwalać miały swe budżety po uchwaleniu budżetu państwa. Porządek ten niewątpliwie był formalną gwarancją zachowania jedności budżetu państwa, przez który jeszcze i na końcu postępowania uchwalającego można było wprowadzać potrzebne zmiany w budżetach terenowych

¹² Dekret z dnia 17 grudnia 1952 r., jw., art. 1.

dla zachowania zasady wszechstronnej jedności. Ale koniec roku 1956¹³ przyniósł zmianę w kolejności uchwalania budżetów; art. 9, ust. 2 dekretu z dnia 17 grudnia 1952 r. otrzymał brzmienie: „Rady narodowe uchwalają budżety terenowe przed uchwaleniem przez sejm budżetu państwa”; w związku z tym skreślony też został art. 12 wymienionego dekretu, ustalający kolejność uchwalania poszczególnych budżetów terenowych. W związku z tymi nowymi przepisami — czy sejm będzie miał dostateczną swobodę w uchwalaniu budżetu państwa, mając z góry (a raczej „z dołu”) dane sztywne elementy (uchwalone budżety terenowe) swej uchwały? Czy przez to nie zostaną naruszone kompetencje sejmu? Inne zagadnienie, które się tu nasunie, to potrzeba skoordynowania nowego porządku w uchwalaniu budżetów terenowych i budżetu państwa z trybem uchwalania planów gospodarczych; i to zagadnienie wkracza w szranki odpowiednich postanowień Konstytucji i zapewne rozwiązanie ich nie będzie łatwe. Zaledwie naszkicowane tu niektóre problemy bezpośrednio dotyczą zasady jedności budżetu, a nawet w pewnych oświetleniach¹⁴ — wprost zasady jedności finansów państwa w ogóle.

Nie wykluczone jest, że na rady narodowe mógłby być wywierany faktyczny wpływ w kierunku utrzymania ich budżetów uchwalanych wcześniej niż budżet państwa w ramach przecież już znanego projektu tego budżetu. Ale byłaby to droga może i najkrótsza i skuteczna dla utrzymania tak jedności budżetu, jak i finansów oraz powiązań z narodowym planem gospodarczym — jednak nie byłaby to droga godna zalecania. Tak czy inaczej, ustawa budżetowa ustanawiając corocznie budżet państwa zapewne pozostanie formalnie jednym aktem obejmującym budżet centralny oraz zbiorcze budżety terenowe. To połączenie obu rodzajów budżetów w jednym akcie płynie z takiej budowy i wzajemnego stosunku organów władzy państwowej, jakie wynikają z Konstytucji z 1952 r.

Oparte na zasadach konstytucyjnych gospodarstwo kraju nadaje socjalistyczne piętno charakterowi dochodów państwowych, jednocześnie nadając je też charakterowi wydatków — przez co ustala się pewien wewnętrzny związek między obu stronami budżetu, który może być uważany za jeden z elementów jego jedności.

¹³ Dekret z dnia 31 grudnia 1956 r. o zmianie dekretu o uchwalaniu i wykonywaniu budżetu państwa, Dz. U., 1957, nr 1, poz. 5.

¹⁴ Z. Pirożyński, *Zagadnienie decentralizacji w systemie budżetowym rad narodowych*, „Finanse”, 1956, nr 6, s. 21 i nast.

Wszechstronnie rozumiana jedność jest jedną z głównych podstaw ustalonego w Konstytucji socjalistycznego ustroju, jest ona też jedną z głównych zasad poszczególnych jego instytucji, wśród nich zaś i budżetu państwa.

*

W zasadzie jedności, na której opiera się budżet, mieszczą się zarówno pierwiastki gospodarcze, jak i polityczne. Z obu tych względów z zasadą tą mają bliskie związki inne zasady budżetowe, jedność jest też podwaliną uznawanej za podstawową, organizacyjnej zasady ustroju socjalistycznego, mianowicie demokratycznego centralizmu. Jest on zasadą organizacyjno-polityczną, „która polega na tym, że decyzja we wszystkich kluczowych zagadnieniach, które winny być rozstrzygane w skali całego państwa, jest zastrzeżona dla naczelných organów władzy państwowej, wykonanie zaś decyzji w skali lokalnej, jak również kierowanie wszystkimi przejawami życia państwowego na miejscu, z zachowaniem jak najszerszej inicjatywy, jest pozostawione organom terenowym...”¹⁵. Centralizm demokratyczny stał się „podstawową właściwością budowy i działalności radzieckiego aparatu państwowego”¹⁶, doświadczenia te zaś zostały później stosowane przy budowie i funkcjonowaniu organizacji państwowej Polskiej Rzplitej Ludowej.

Centralizm demokratyczny zasadza się na jedności koncepcji i kierownictwa przy zapewnieniu warunków dla przejawiania własnej inicjatywy wszelkich organów władzy i administracji, działających na zasadzie podwójnego podporządkowania — poczynając od najniższych, opiera się on dalej na zasadzie obieralności wszystkich organów kierowniczych oraz możliwości odwoływania ich członków przez wyborców, opiera się na przestrzeganiu aktów organów wyższych przez niższe, zakłada kontrolę objawiającą się w obowiązku składania sprawozdań i domaga się jawności postępowania. Wymienione w tym krótkim przeglądzie główne cechy demokratycznego centra-

¹⁵ St. Ehrlich, *Ustrój ...*, jw., s. 61; por. M. Jaroszyński i in. *Polskie prawo administracyjne*, jw., s. 91 i nast.

¹⁶ M. P. Kariewa (red.), *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1951, s. 451; por. A. S. Fiedosiejew, *Tworczeskaja rol sowietskogo gosudarstwa i prawa w postrojenii socjalistycznego i komunistycznego obszczestwa*, Moskwa 1951, s. 85; W. A. Własow, *Sowietskij gosudarstwennyj aparat*, Moskwa 1951, s. 83; S. S. Studienikin i in., *Sowietskoje administratiwnoje prawo*, Moskwa 1950, s. 69.

lizmu winny być uwzględnione przy sporządzaniu, budowie i wykonywaniu budżetu państwowego.

Zasada centralizmu demokratycznego uważana jest też za jedną z podstawowych zasad budowy budżetu PRL, na co wielokrotnie zwracano uwagę¹⁷; w prawie budżetowym zasada ta wyraża się w tym, że rady narodowe jako terenowe organy jednolitej władzy państwowej gospodarują na podstawie własnych, przez siebie uchwalanych budżetów terenowych, uwzględniających potrzeby terenu. Wyraża się ona również w jednolitym, zbiorczym budżecie państwa; wyraża się ona wreszcie w innych jeszcze cechach postępowania budżetowego, które wynikają tak z niektórych ogólnych postanowień Konstytucji, jak też z pewnych szczegółowych norm prawa budżetowego.

Konstytucja nie wymieniła zresztą osobno „zasady centralizmu demokratycznego” jako podstawowej dla ustanowionego w tym akcie ustroju. Ale zasada ta wynika z całości kształtu przepisów konstytucyjnych określających ustrój polityczny, gospodarczy i społeczny; cechą zaś tego rodzaju podstawowych zasad ustrojowych jest, że przenikają one do wszelkich ogniw i instytucji państwowych, przeto nie na ostatnim miejscu i do budżetu, jego budowy, sposobów sporządzania i wykonywania go¹⁸. Zasadę centralizmu demokratycznego wymieniły natomiast przepisy prawne, wprowadzające od 1951 r. nowy system budżetowy; przebudowa ta — głosiły one¹⁹ — winna zmierzać w kierunku „oparcia budżetu państwa o zasady centralizmu demokratycznego i jedności systemu budżetowego z najbardziej wszechstronnym uwzględnieniem inicjatywy władz terenowych”.

Konstytucja zawierała przepis tak o uchwalaniu budżetu państwa, jak też o uchwalaniu budżetów terenowych, nie było w niej jednak żadnego osobnego postanowienia, ustalającego więź i stosu-

¹⁷ Por. E. Droźniak, *Zasady nowego systemu budżetowego państwa*, „Finanse”, 1951, nr 2, s. 15; J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego prawa finansowego w Polsce*, Warszawa 1952, s. 162; S. Bolland, *Ustawy budżetowe Polski Ludowej*, „Państwo i Prawo”, 1954, nr 3, s. 764; K. Ostrowski, głos w dyskusji nad referatem Z. Pirożyńskiego, *Budżet w świetle Konstytucji*, jw., s. 340.

¹⁸ Z. Pirożyński, *Budżet państwowy w projekcie Konstytucji*, „Finanse”, 1952, nr 2, s. 22; por. tenże, *Budżet państwowy w świetle Konstytucji*, jw., s. 322.

¹⁹ Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 1950 r. w sprawie wstępnych wytycznych do zasad budżetu państwa na rok 1951, Mon. Pol., 1950, nr 50, poz. 631.

nek między tymi budżetami. Ale wynikało to z innych postanowień Konstytucji, ustalających stosunek uprawnień naczelnych i terenowych organów władzy i administracji państwowej, co następnie formalnie rozwinęły — również w zakresie postępowania budżetowego — przepisy szczegółowe, a w końcu odzwierciedlała coroczna ustawa budżetowa. Podstawowych norm dostarczyła tu ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, która nie tylko, *ex ante*, potwierdziła i uzupełniła postanowienia Konstytucji o wybieralności rad narodowych oraz możliwości odwoływania członków rad przez wyborców i rozwinęła zasadę podporządkowania niższych organów wyższym, lecz w szczególności uzupełniła krótki przepis Konstytucji o uchwalaniu budżetów terenowych przez rady; budżety te miały być przez nie uchwalane „w ramach jednolitego budżetu państwa”, jak również rady mają nadzorować ich wykonanie (art. 6, pkt 9). Dalszym szczegółowym przepisom prawa budżetowego pozostało już tylko rozwinięcie tych wytycznych zarówno Konstytucji, jak i wspomnianej ustawy z dnia 20 marca 1950 r. I istotnie, wychodząc z założenia obejmowania w budżecie państwa tak budżetu centralnego, jak i 'terenowych'²⁰, ustalały one następnie porządek poszczególnych budżetów terenowych, hierarchię różnych stopni organów władzy i administracji, opartą ma zasadzie podwójnego podporządkowania i wyrażającą się w ustosunkowaniu kompetencji każdego z nich w zakresie całego postępowania budżetowego, tj. podczas sporządzania budżetu, uchwalania, wykonywania i wreszcie kontroli wykonania go²¹. Corocznym potwierdzeniem jedności politycznej i gospodarczej koncepcji wcielonej w budżecie państwa były kolejne ustawy budżetowe, obejmujące w jednym budżecie państwa budżet centralny i budżety terenowe.

Centralizm demokratyczny przenikał do postępowania budżetowego i samego budżetu przez budowę, charakter i uprawnienia organów władzy i administracji, czynnych w procesie budżetowym, czego zasady ustaliła Konstytucja. Centralizm znajdował swój wyraz w kompetencjach naczelnych organów władzy i administracji państwowej, demokratyzm zaś w źródłach społecznych i sposobie po-

²⁰ Dekret z dnia 17 grudnia 1952 r., jw., art. 1.

²¹ Dekret z dnia 17 grudnia 1952 r., jw., Uchwały Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 1953 r., jw.; Uchwała Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 1955 r. w sprawie zasad i trybu sporządzania oraz zatwierdzania rocznych sprawozdań z wykonania budżetu państwa, Mon. Pol., 1955 nr 48, poz. 473.

wstawania zarówno tych, jak i terenowych organów. Powszechna obieralność tych ostatnich miała wyposażyć je w niezbędną niezależność po to, by mogły one wypełniać te zadania w toku postępowania budżetowego, które ogólnie nakłada na nie Konstytucja (art. 35, 40) i konkretnie potwierdzały szczegółowe normy prawa budżetowego²².

Samo jednak choćby najbardziej kunsztowne teoretyczne określenie i uzasadnienie centralizmu demokratycznego oraz choćby najbardziej precyzyjne dozowanie tej zasady w przepisach prawnych — nie było w stanie zapewnić nienagannego wcielania jej w życie. Dowodem na to jest właśnie żywa dyskusja, tocząca się od ostatnich miesięcy 1956 r. nad zagadnieniem centralnego planowania; zagadnienie to jest nader szerokie, takie mają w nim swe miejsce i sprawy budżetowe. Okoliczności faktyczne, w jakich przepisy budżetowe, ustalające zasadę centralizmu demokratycznego były wcielane w życie, sprawiły, iż demokratyzm tej zasady zbyt często zachowywał charakter tylko elementu dekoracyjnego, zgromadzenia zaś mające uchwalać budżety — przedzierzgnęły się z ciał uchwalających na ciała akklamujące projekty, sporządzane poza nimi przez hierarchię biurokratyczną.

Sprawa nie jest łatwa i — jak już wspomniano — wybiega daleko poza same szranki budżetowe. Zadaniem nowych przepisów²³ jest zapewnienie należnego miejsca pierwiastkom demokratyzmu — pochłanianym do niedawna przez centralizm. Wiele dziedzin, planowanych dotychczas centralnie — przekazane zostaje terenowym radom narodowym, a ponadto zobowiązuje się Ministra Finansów do opracowania przepisów, zwiększających uprawnienia rad narodowych, w szczególności w zakresie opracowywania, uchwalania i wykonywania budżetów terenowych. Ale jednocześnie w dziedzinie gospo-

²² Dekret z dnia 17 grudnia 1952 r., jw., art 14; Uchwała Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 1953 r. o budżetach terenowych, jw., rozdz. 3; Uchwała Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 1954 r., w sprawie opracowywania, uchwalania, zatwierdzania i wykonywania budżetów gromad, Mon. Pol., 1954), nr 118, poz. 1672, § 4, pkt 2, rozdz. 3.

²³ Na przykład: Uchwała Rady Ministrów z dnia 3 października 1956 r. w sprawie dalszego rozszerzenia uprawnień rad narodowych w dziedzinie kierowania gospodarką narodową, Mon. Pol., 1956, nr 91, poz. 1027; por. Z. Pirożyński, *Niektóre zagadnienia reformy systemu budżetowego*, „Finanse”, 1957, nr 5, 12 i nast.; J. Lubowicki, *Założenia rozwoju budżetów terenowych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, seria I, zeszyt 6, s. 127 i nast.

darki narodowej budżet państwa powinien określać globalny limit środków finansowych dla budżetów województwa. Budżety wojewódzkie mają być uchwalane przed budżetem państwa — ten ostatni jednak ma określać globalny limit pierwszych. Demoskratyzm nie jest łatwy do przestrzegania przy centralizmie — co nie znaczy, by z góry wyrzekać się prób połączenia tych zasad, często zaś nawet niefortunne doświadczenia, zebrane na (tym polu, mogą się stać pożytecznymi ostrzeżeniami na przyszłość.

*

Art. 1 Konstytucji stanowi, że Polska Rzplita Ludowa jest państwem demokracji ludowej, w którym władza należy do ludu pracującego miast i wsi. Z tego naczelnego postanowienia winny wynikać dalekie konsekwencje, w szczególności zaś zasada jawności w prowadzeniu spraw państwowych — tak nierozdzielnie związana z demokracją. Ustrój socjalistyczny gest ustrojem, którego demokracja ma opierać się na układzie jego bazy gospodarczej, na uspołecznionej własności środków produkcji oraz na socjalistycznym sposobie gospodarowania, co w zestawieniu z zasadą sprawowania władzy przez lud pracujący miast i wsi winno prowadzić do pełnej jawności w zawiadywaniu gospodarstwem kraju. Wolność polityczna, o której mówi Konstytucja (art. 71, 72) oraz suwerenność narodu (art. 15, ust, 2) — bez praktycznej możliwości wnikania przez ludność w kierownictwo sprawami gospodarczymi i finansowymi — pozbawiona byłaby istotnej treści; warunkiem zaś zapewniającym ten wgląd ludu pracującego miast i wsi w kierownictwo jest jawność postępowania władz i organów państwowych.

Budżet jest jednym z podstawowych narzędzi zawiadywania gospodarką kraju i sprawowania władzy państwowej, ogólna przeto zasada jawności w działaniu organów (władzy i administracji państwowej w szczególności winna być realizowana w jego zakresie i stać się jedną z podstawowych zasad budżetowych, zasadą jawności budżetu²⁴. Jawność ta może być zapewniona zwłaszcza przez wpływ szerokich mas pracujących w różnych stadiach postępowania budżetowego, co może ułatwić ustrój, oparty na radach narodowych. Powszechnie wskazuje się nie (tylko na ten polityczny charakter i znaczenie jawności budżetu, lecz również i na (takie jej cechy i warunki, jak dostateczna zupełność i szczegółowość budżetu i przejrzystość

jego oraz publikowanie ustawy (uchwał) budżetowej. Jedyne jawność budżetu rozciągająca się również i na sprawozdania budżetowe może dać dostateczne podstawy dla skutecznej kontroli budżetu, zwłaszcza zaś kontroli społecznej ze strony szerszych kół ludności. Podobnie rzetelna samokrytyka ze strony wszystkich czynników ustalających budżet jest możliwa jedynie w warunkach jego rzeczywistej jawności.

Jawność postępowania władz i organów państwowych ustanowiona została bezpośrednio w ogólnych przepisach Konstytucji i innych aktów, jak też w wielu przepisach szczegółowych, między innymi prawa budżetowego; również winna wynikać ona i pośrednio z różnego rodzaju postanowień.

Najpierw przeto — zgodnie z art. 18, ust. 3 Konstytucji — „obrazy sejmu są jawne”. Jawność tę — jeśli można tak powiedzieć — wzmacniają jeszcze inne przepisy konstytucyjne, jak te, które mówią o obowiązku organów władzy i administracji państwowej „zdawania narodowi sprawy ze swej działalności” i „wyjaśniania masom pracującym zasadniczych celów i wytycznych polityki władzy ludowej” (art. 5, pkt 1, 3). Obowiązek ten ciąży nie tylko na bezosobowych „organach”, lecz obejmuje także posłów i członków rad narodowych co do działalności organów, do których zostali oni wybrani — w stosunku do ich wyborów (art. 87). Podobnie jak poseł (czy członek rady narodowej) obowiązany jest zdawać sprawę swym wyborcom — prezes Rady Ministrów i każdy minister ma obowiązek udzielić odpowiedzi na interpelację posła (w ciągu siedmiu dni, art. 22).

Działalność wszelkich organów władzy i administracji państwowej podlega kontroli sejmu (art. 15, ust. 3), w szczególności zaś odnosi się to do działalności Rady Ministrów (art. 30, ust. 2), zwłaszcza co do wykonania budżetu państwa (art. 32, pkt 6), a że sejm corocznie uchwała budżet państwa — jawne przeto obrady jego obejmują zarówno postępowanie budżetowe w stadium przygotowywania tego aktu, jak i wykonania. Wreszcie ustawy uchwalone przez sejm — oczywiście i ustawa budżetowa — ogłaszane są w Dzienniku Ustaw (art. 20, ust. 2), przez co staje się zadość jawności formalnej budżetu.

Uchwalany przez sejm budżet państwa obejmuje i budżety terenowe — jawność przeto postępowania budżetowego w sejmie pośrednio rozciąga się i na te ostatnie. Poszczególne budżety terenowe uchwalane są jednak przez odpowiednie rady narodowe, przez co — zważywszy na bliższą łączność tych ostatnich z ludnością, zwłaszcza

przez współdziałanie komisji, opartych na szerokiej podstawie powoływania ich członków²⁵, jawność obrad ich²⁶ może stać się tym powszechniejsza i rzeczywista. Formalnie jawność uchwał rad narodowych zapewniona jest przez publikację w dziennikach urzędowych wojewódzkich rad narodowych²⁷.

Budżet państwa uchwalany jest przez sejm w postaci ustawy, budżety terenowe stanowią uchwały rad narodowych — jawność przeto budżetu wynika przede wszystkim z tych ogólnych postanowień Konstytucji i z tych zasadniczych przepisów regulujących działalność rad narodowych, które zapewniają jawność w uchwalaniu przez sejm ustaw oraz w podejmowaniu przez rady uchwał. Te normy ogólne mają jednak swój dalszy wyraz w szczegółowych postanowieniach i instytucjach prawa budżetowego.

Nie było potrzeby osobnego wymienienia zasady jawności budżetu w szczegółowych przepisach prawa budżetowego — i nie jest ona też nigdzie w nich wymieniana — ponieważ powinna ona wynikać z ogólnych założeń ustroju socjalistycznego, sformułowanych w Konstytucji i innych podstawowych normach. Wynikać ona jednak ma z wielu cech budżetu i innych zasad, na których opiera się budżet. Najpierw przeto sam układ budżetu oraz klasyfikacja jego dochodów i wydatków winny zapewnić dostateczną szczegółowość obrazu dla stwierdzenia źródeł dochodów i wydatków, szczegółowość, wyraźnie polecaną w przepisach (budżetowych)²⁸. Nie mniejszy wpływ

²⁵ Uchwała Rady Ministrów z dnia 12 maja 1950 r. w sprawie tymczasowych wytycznych dla powoływania i działalności komisji rad narodowych, Mon. Pol., 1950, nr 57, poz. 652, § 1, pkt 7, § 10; w szczególności: Instrukcja dla wojewódzkich i powiatowych (miejskich) rad narodowych w sprawie działalności komisji finansów, budżetu i planu. Okólnik nr 2 Kancelarii Rady Państwa z dnia 26 stycznia 1952 r., załącznik.

²⁶ Uchwała Rady Państwa w sprawie tymczasowego ramowego regulaminu obrad rad narodowych, Mon. Pol., 1950.

²⁷ Uchwała Rady Państwa z dnia 21 października 1950 r. w sprawie dziennika urzędowego wojewódzkich rad narodowych, Mon. Pol. 1950, nr 124, poz. 1535; Wytyczne Prezydium Rady Ministrów, Zespół II, nr 04-2227/51, z dnia 16 czerwca 1951 r.

„Tymczasem niewiele tylko stosunkowo rad wojewódzkich ogłasza budżety i to tylko zbiorcze”. J. Lubowicki, *Założenia rozwoju budżetów terenowych*, jw., s. 148.

²⁸ Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 1950 r. w sprawie wstępnych wytycznych do zasad budżetu państwa na rok 1951, Mon. Pol. 1950, nr 55, poz. 631; Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 11 lutego 1957 r. w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków budżetu państwa, jw.; Dekret z dnia 17

na jawność budżetu ma przestrzeganie zupełności jego, gdy już przepisy z 1950 r. zastrzegały, by nie było żadnej działalności władz i organizacji państwowych, nie włączonej lub powiązanej z budżetem. Budżet państwa jako całość jest wprawdzie uchwalany przez sejm, więc ciało stosunkowo nieliczne; sejmowa (debata budżetowa może być jednak powszechniej dostępna nie tylko dla jej bezpośrednich uczestników czy dla obecnych na posiedzeniach sejmowych i dla ewentualnych czytelników stenogramów z posiedzeń sejmowych, lecz nadto dla czytelników prasy, która zamieszcza sprawozdania z obrad sejmowych. Ponadto posłowie (i członkowie rad narodowych) powinni zdawać sprawę ze swej pracy i działalności organu, do którego zostali wybrani. Jawność socjalistycznego budżetu mogłaby być szczególnie realna i powszechna przez (uchwalanie budżetów terenowych w radach narodowych. Budżety terenowe, choć obejmują gospodarkę na ograniczonym terenie, to jednak mogą dać pewien wgląd w charakter budżetu państwa i to poprzez sprawy z natury rzeczy lepiej praktycznie znane uczestnikom obrad budżetowych rad narodowych. W tych warunkach budżet może przestać być dla szerszych mas jakimś mniej lub (więcej oderwanym elaboratem cyfrowym, może się zaś stać wyrazem bliskich procesów gospodarczych i działalności władz i organów państwowych. Zasada jawności budżetu wynika z założeń socjalistycznego ustroju państwa i źródła jej znajdują się w podstawowej normie ustrojowej, tj. w Konstytucji.

Obowiązujące przeto przepisy nie tylko dają możliwość stosowania zasady jawności w postępowaniu budżetowym, ale wprost zobowiązują do tego. Czasem daleki jednak dystans dzieli formalnie poprawne przestrzeganie przepisów od rzeczywistego stosowania się do ich treści. W minionych latach niewątpliwie debata budżetowa sejmu — zgodnie z postanowieniem Konstytucji — była jawna. Ale czy parodniowe obrady, wypełnione ogólnikowymi i na jeden ton nastrojonymi przemówieniami sejmowymi, mogły dać dostateczny wgląd w treść budżetu — już nie tylko śledzącym z dala przebieg obrad sejmowych, ale nawet i samym ich uczestnikom? Podobnie z sesjami rad narodowych. Budżet (ustawa budżetowa) był wprawdzie publikowany, więc formalnie zasadzie jawności stawało się zadość, ale ten niedługi rząd liczb, składających się na zestawienia dochodów i wy-

datków budżetowych²⁹ mógł dać tylko bardzo ogólnikowy wgląd w treść samego aktu, tym bardziej że dostęp do motywowanego rządowego przedłożenia budżetowego ostatnio bywał niełatwym przedsięwzięciem. Podobnie z możliwością szerszego poznania sprawozdań z wykonania budżetu albo ze sprawozdaniami Ministerstwa Kontroli z wykonania budżetu. W tych warunkach, gdy oficjalne enuncjacje rządowe najczęściej operowały liczbami stosunkowymi i gdy do liczb absolutnych, będących podstawą dla publikowanych stosunkowych trudno się było dokopać — cierpiała na tym już nie tylko szersza znajomość budżetu, lecz wprost opracowania naukowe tej dziedziny natrafiały na znaczne przeszkody i zbyt często musiały nadużywać ogólników; tym (bardziej gdy czuwał nad tym niekiedy zbyt wrażliwy na tajemnice i odchylenia od szablonu recenzent, który czasem wchodził w rolę raczej cenzora.

*

Konstytucja ma być podsumowaniem osiągnięć 'we wszelkich dziedzinach życia narodu, ujętym w konkretne, przeznaczone do realizowania normy prawne, ale zarazem nie ma też być spisem praw zawierającym szczegółowe normy z każdego działu prawa — i w związku z tym „nie tylko nie wyklucza, lecz przeciwnie, zakłada istnienie obok niej zwykłego bieżącego ustawodawstwa”³⁰. Budżet państwa jest corocznie uchwalany przez sejm w postaci ustawy, wiele artykułów Konstytucji pośrednio lub bezpośrednio przewiduje wydanie ustaw lub innych przepisów prawnych (np. art. 15, ust. 3; art. 25, pkt 4; art. 32, pkt 8; art. 33, ust. 2). Konstytucja stała się niejako podstawą jednolitego systemu prawa Polski Ludowej, na który składają się zespoły norm prawnych regulujących różne dziedziny życia narodu — jednym zaś z tych składników jest prawo finansowe, w jego ramach — prawo budżetowe.

Art. 4, ust. 2 i 3 Konstytucji postanawiały, iż „ścisle przestrzeganie praw Polski Ludowej jest podstawowym obowiązkiem każdego organu państwa i każdego obywatela”, oraz że „wszystkie organy

²⁹ W ustawie budżetowej na rok 1957 zły zwyczaj zbytniej lakoniczności poprzednich ustaw został zaniechany: podczas gdy ustawa budżetowa (wraz z załącznikami) na rok 1956 pomieściła się na 8 stronach Dziennika Ustaw, ustawa na rok 1957 — na 128 stronach.

³⁰ Por. A. Burda, K. Grzybowski, A. Gwiżdż, *Prawo państwowe*, w: *Dziesięciolecie prawa Polski Ludowej, 1944—1954*, Warszawa 1955, s. 75.

władzy i administracji (państwowej działają na podstawie przepisów prawa". W słowach tych zawarta jest zasada praworządności³¹.

Wskazywano na to, iż Konstytucja Polskiej Rzplitej Ludowej wysuwając tę zasadę (odwołując się do niej i w wielu innych artykułach, wymieniając zaś bezpośrednio — jako „praworządność ludową" — w art. 39, 48 i 54) określała i jej treść; zwłaszcza w przytoczonym art. 14, ust. 1, który głosił, że „prawa PRL są wyrazem interesów i woli dudu pracującego"³². Konstytucja, nakładając przede wszystkim na Radę Państwa i Radę Ministrów obowiązek czuwania nad przestrzeganiem tak w treści, jak i formalnie zasady praworządności (art. 25, pkt 3; art. 32, pkt 4, 5, 7), wielu postanowieniami wypełniała ogólną treść tej zasady, wyłuszczonej w art. 4, ust. 1. Ale z wysuwanej przez literaturę sprawy treści praworządności nie należałoby zbyt pochopnie wysuwać celowości w stosowaniu norm prawnych — których treść zmienia się w zależności od zadań stających kolejno przed państwem — ponad zasadę ścisłego przestrzegania prawa³³ i to nie tylko przez obywateli, lecz w niemniejszej mierze przez organy władzy i administracji.

Wymieniona i określona w Konstytucji zasada praworządności odnosi się oczywiście do całego systemu prawnego PRL, natomiast udziałem szczegółowych norm prawnych jest konkretne przeniesienie jej do działów tego systemu, regulujących poszczególne dziedziny życia.

Przez swą powszechność zasada ta ma obejmować oczywiście i dziedzinę prawa finansowego — i tutaj stając się jedną z podstawowych zasad w ogóle oraz jedną z naczelných zasad budżetowych. Jednak czy wobec tej ogólności zasady praworządności — gdy nie stanowi ona szczególnej cechy prawa finansowego i budżetu — należy ją w ich zakresie osobno wysuwać? Wydaje się że zasady budżetowe nie są raz na zawsze skodyfikowanymi normami, o niezmien-

³¹ S. Ehrlich, *Ustrój...* jw., s. 63 i nast, s. 238, tamże dalsza literatura; L. Kurowski, H. Sochacka, R. Szawłowski, *Kontrola finansowa*, Warszawa 1956, s. 26. Por. Z. Izdebski, *Rewizja praworządności ludowej*, „Państwo i Prawo", 1957, nr 3, s. 443 nast.

³² R. Klimowiecki, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa cz. I, 1955, s. 137; S. Rozmaryn, *Droga rozwoju prawa Polski Ludowej*, w: *Dziesięciolecie prawa...*, jw. s. 24 i nast.; J. Wróblewski, *O systemie prawa Polski Ludowej*, w: *Dziesięciolecie prawa...*, jw., s. 37. Por. M. Jaroszyński i in., jw., s. 132 i nast.

³³ Por. S. Ehrlich, *Praworządność, Sejm*, Warszawa 1956, 20 i nast.

nym, niezależnie od zmiennych stosunków znaczeniu. Okoliczności czasu i miejsca mogą wpływać na nabieranie przez niektóre zasady szczególnego znaczenia oraz na przygasanie znaczenia innych, które nie przestają być przez to mniej ważne — to jakoby czasowe zsuwanie się ich w cień powinno być tylko oznaką poprawnego ich realizowania, które nie nastrocza specjalnych uwag. Zasada praworządności mogłaby być również z powodzeniem uznana za składnik zasady demokracji czy nawet w ogóle polityczności, ale zdaje się, że w szczególności wobec doświadczeń minionych niedawnych lat podkreślenie jej przez wyodrębnienie jest i uzasadnione i potrzebne.

Normy prawa budżetowego — podobnie zresztą jak każdej innej gałęzi prawa — nie stanowią więc nieobowiązującej literatury, lecz są postanowieniami do obowiązkowego przestrzegania. Jest to tak powszechnie oczywiste, że — jak wspomniano — nie byłoby potrzeby osobnego przypominania w zakresie każdego działu przepisów „zasady praworządności”. Ale gdy już przepisy budżetowe, wprowadzające od 1951 r. nowy system budżetowy, mówiły o budżecie jako o podstawowym planie finansowym i o korelacji jego z narodowym planem gospodarczym, to wobec charakteru prawnego przypisywanego planowi w ustroju socjalistycznym jako normy do ścisłego wykonywania, stwierdzenia te mają swe znaczenie prawne. Sam budżet zawarty jest w ustawie, wykonywanie której „porucza się prezesowi Rady Ministrów, Ministrowi Finansów i poszczególnym Ministrom” — i do nich to odnoszą się postanowienia art. 4 Konstytucji, podobnie jak do prezydiów rad narodowych i ich członków, wykonujących budżety terenowe. Jako jeden z celów klasyfikacji budżetowej przepisy z 1950 r. wymieniały „ustalenie jednostek organizacyjnie odpowiedzialnych za wykonanie poszczególnych elementów strony wydatkowej i dochodowej budżetów”. Te same przepisy stanowiły dalej, że „bardzo ważnym postulatem gospodarki planowej jest właściwa dokumentacja prawna, to znaczy uzasadnienie wszystkich dochodów i wydatków nie tylko pod względem merytorycznym (zgodność z narodowym planem gospodarczym, 'względnie celowość, odpowiednie zastosowanie norm wydatków i dochodów), lecz również pod względem prawnym”. Oba te wskazania wysuwały i późniejsze przepisy, w szczególności zalecając zgodność budżetów terenowych z przepisami prawa, układu wykonawczego z klasyfikacją oraz wskazując organy właściwe do pobierania dochodów i dokonywania wydatków, co umożliwia ustalenie odpowiedzialności za dokonane czynności. Zasada poszanowania prawa uznana jest w szczególności w po-

stanowieniu nakazującym pokrywanie zobowiązań jednostek budżetowych, opartych na tytułach wykonawczych lub orzeczeniach komisji arbitrażowych — bez względu na stan otwartych w danej podziale budżetowej kredytów budżetowych³⁴. Kontrola państwowa przeprowadzana w zakresie działalności finansowej ma badać „przestrzeganie legalności” przez kontrolowaną jednostkę³⁵. Trudno w końcu nie zauważyć, że Konstytucja ustanawiając zasadę praworządności nie zapewniła dostatecznych gwarancji przestrzegania jej, nie ustanawiając sądownictwa administracyjnego; byłoby ono szczególnie przydatne jako czynnik stabilizacji w okresie, w którym nowo kreowane organy władzy i administracji z natury rzeczy nie zdołały jeszcze nabrać właściwego doświadczenia w spełnianiu swych zadań.

Wskazywano na to, iż „w okresie przejścia od socjalizmu do komunizmu ścisłe przestrzeganie prawa stwarza warunki dla jak najpełniejszego wykorzystania zarówno podstawowego prawa socjalizmu, jak i prawa planowego (proporcjonalnego) rozwoju gospodarki narodowej³⁶. I że prawo w Polsce Ludowej — nie na ostatnim zaś miejscu budżet i prawo budżetowe — w miarę rozbudowy ustroju socjalistycznego było tak przejawem, jak też istotnym czynnikiem tej rozbudowy³⁷. Ale jest to już inne zagadnienie.

*

W związku z zasadą równowagi budżetowej powiedziano³⁸, że zasada ta w ustroju socjalistycznym ma swe znaczenie mobilizujące wykonawców budżetu, poza tym zaś, że prowadzi do oszczędnego gospodarowania³⁹. Uwagi te wskazują na powiązanie równowagi budżetowej z przestrzeganiem w postępowaniu budżetowym zasady gospodarności.

W ustroju socjalistycznym, gdzie tak znaczna część potrzeb związanych z rozwojem gospodarstwa narodowego oraz poziomem życia

³⁴ Por. Dekret z dnia 17 grudnia 1952 r. i obie Uchwały Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 1953 r.

³⁵ Ustawa z dnia 22 listopada 1952 r. o kontroli państwowej; Dz. Ust. 1952, nr 47, poz. 316; Uchwała Rady Ministrów z dnia 8 maja 1954 r. o trybie przeprowadzania kontroli państwowej, Mon. Pol., 1954, nr 60, poz. 682, § 10; por. L. Kurowski i in., jw., s. 26, 189.

³⁶ S. Ehrlich, *Ustrój...*, jw., s. 67.

³⁷ Por. S. Rozmaryn, jw., s. 27.

³⁸ Z. Pirożyński, *System...*, jw., s. 78.

³⁹ N. N. Rowiński, jw., s. 377; M. A. Gurwicz, *Sowietskoje finansowoje prawo*, Moskwa 1954, s. 6.

ludności jest zaspokajana przez działalność państwa, przestrzeganie tej zasady w postępowaniu budżetowym nabiera szczególnej wagi.

Stan finansów państwowych, zwłaszcza zaś dochodów socjalistycznego budżetu pozostaje w tak bliskiej zależności od stanu przedsiębiorstw i gałęzi gospodarki narodowej⁴⁰, że zasadę gospodarności trzeba by tu rozumieć nie tylko jako wytyczną postępowania jedynie dla organów władzy i administracji państwowej, lecz jako obowiązującą we wszelkich komórkach życia gospodarczego — wszędzie zgodnie ze szczególnym charakterem każdej z nich; przestrzeganiu i umacnianiu jej ma dopomagać instytucja głęboko sięgającego rachunku gospodarczego, system rozliczeń przedsiębiorstw z budżetem (podatek obrotowy) oraz powszechny system oszczędności i dyscypliny finansowej⁴¹. Oszczędność ta jednak nie ma być rozumiana jedynie jako jakieś ślepe dążenie do ograniczenia wydatków. Zasada gospodarności w postępowaniu budżetowym ma też szersze znaczenie; możliwość przestrzegania jej zależy zarówno od realnego planowania budżetowego, jak też od pełnego wykorzystania źródeł dochodów budżetowych oraz dokonywania wydatków w minimalnej mierze, wystarczającej do osiągnięcia celu.

Konstytucja poświęciła wiele uwagi temu zagadnieniu, w postanowieniach zaś, odnoszących się do gospodarki rad narodowych niemal że wprost nawoływała do rządności w niej. Już sam ustalony w Konstytucji socjalistyczny system gospodarowania z założenia winien zapewniać ekonomiczniejsze użytkowanie sił produkcyjnych kraju, poszczególne zaś wskazania jej miały na celu umocnienie tej dążności. I tak art. 3 mówił o nieustannym rozwoju sił wytwórczych Skraju, między innymi przez likwidację zacofania gospodarczego, następnie zaś art. 10 przewidywał pomoc państwa w podniesieniu poziomu rolniczo-technicznego indywidualnych gospodarstw rolnych oraz w stosowaniu przez rolnicze spółdzielnie produkcyjne metod najbardziej wydajnej uprawy i nowoczesnej techniki. W art. 14 jest mowa o dyscyplinie pracy oraz doskonaleniu jej metod, jak też twierdzenie, że „przodownicy pracy otoczeni są powszechnym szacunkiem narodu”.

⁴⁰ A. Birman, *Finanse gałęzi gospodarki narodowej ZSRR*, t. I, Warszawa 1955, s. 14.

⁴¹ *Ekonomia polityczna. Podręcznik*, Warszawa 1956, s. 641 i nast.; W. I. Piereslegin, *Reżim ekonomii w socjalistycznym choziajstwie*, Moskwa 1953, s. 98.

Oczywiście wszystko to były wskazania ogólne, nie mające bezpośredniego związku z zagadnieniami finansowymi i z budżetem, ale Konstytucja nie mieści w sobie tok szczegółowych przepisów, by każde urządzenie i instytucja państwowa znalazły w niej drobiazgowo wskazania dla siebie. Wszystkie te instytucje obowiązują jednak te ogólne wskazania, które winny być we właściwy sposób w każdej z nich stosowane; w wyliczonych przed chwilą można widzieć zarys zasady gospodarności, która swoistym sposobem powinna przenikać i do (budżetu. Zasada ta wyraźniej wytyczona była przez Konstytucję do przestrzegania przez rady narodowe. Art. 37 mówił, iż rady narodowe kierują w swoim zakresie działalnością gospodarczą, społeczną i kulturalną terenu, w art. 40 zaś Konstytucja przepisała, by rady wykorzystywały wszelkie zasoby i możliwości terenu dla jego wszechstronnego rozwoju gospodarczego i kulturalnego oraz dla coraz lepszego zaspokajania wszelkich potrzeb ludności. Właśnie budżet — w danym razie (terenowy — jest narzędziem działania rady narodowej w zakresie, o którym mowa w art. 37 Konstytucji, usprawnienie zaś wykorzystywania zasobów i możliwości terenu, zalecone w art. 40, byłoby nie do przeprowadzenia bez stosowania w postępowaniu budżetowym zasady gospodarności.

Zasada ta została bliżej ujęta w szczegółowych normach prawa budżetowego. Wymieniał ją przepis z 1950 r.⁴², nakładając na jednostki budżetowe i ich organy nadrzędne obowiązek: 1) dokonywania tylko niezbędnych wydatków (budżetowych i zgodnie z ich przeznaczeniem, oszczędnie oraz z przestrzeganiem hierarchii potrzeb, 2) dążenia do trwałego obniżania kosztów, 3) prawidłowego postępowania przy poborze dochodów, 4) przestrzegania obowiązujących przepisów i dyscypliny finansowej.

Wielokrotnie już przytaczane Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 22 czerwca 1950 r. w sprawie zasad i trybu opracowania projektu budżetu państwa na rok 1951⁴³ wprawdzie nie używało określenia „zasada gospodarności”, ale częściowo mieściło jej treść w zakresie ogólnej „zasady kalkulowania dochodów i wydatków”, gdzie jest mowa o stałym obniżaniu kosztów oraz o systemie planowego

⁴² Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 25 listopada 1950 r. w sprawie przepisów o wykonaniu budżetu państwa oraz o rachunkowości budżetowej, § 7. Przepis ten mówił o „zasadach gospodarności”, traktując każdą ze wskazówek z tego zakresu jako osobną „zasadę”.

⁴³ Por. Instrukcja nr 13 z dnia 31 lipca 1951 r., § 12, 13.

oszczędzania. Późniejsze przepisy⁴⁴ właściwie powtarzały polecenia dawniejszych, nadając im tylko konkretniejszą formę. I tak przy wykonaniu budżetu trzeba było w pełni i terminowo realizować wszystkie dochody oraz dokonywać wydatków tylko w miarę realizacji odpowiadających im zadań, przy czym w sposób jak najbardziej gospodarny; zabezpieczenie dyscypliny finansowej jest udziałem Ministra Finansów oraz prezydów właściwych rad narodowych. Bezpośredni związek z odpowiednim postanowieniem Konstytucji widoczny był w przepisie, który zezwalał radom narodowym na uchwalanie budżetowych dodatkowych w (granicach ponadplanowych dochodów, uzyskanych dzięki gospodarności i inicjatywie tych rad⁴⁵. Realność budżetu miała być zabezpieczona przez oparcie go na wskaźnikach i zadaniach planów gospodarczych, przez co budżet miał być powiązany z rzeczywistymi procesami gospodarczymi; ale żaden przepis prawny ani żaden system rachunkowości nie jest w stanie automatycznie zapewnić realizowania gospodarności w postępowaniu budżetowym; jednak muszą i powinny one udzielać wskazówek, zapewnić dogodne warunki po temu i skutecznie zwrócić uwagę oraz przestrzec właściwe organy władzy i administracji w tym względzie.

Przepisy budżetowe mogą zabezpieczyć formalne przestrzeganie zasady gospodarności, zasadzającej się na osiągnięciu celów najmniejszym nakładem kosztów. Inną sprawą, w zakresie której przepisy prawne miewają znacznie mniejszy wpływ, jest — jeśli tak można powiedzieć — materialne zabezpieczenie gospodarności. Polega ono na ustaleniu właściwej hierarchii celów do realizowania i potrzeb do zaspokajania przez wydatki budżetów; właściwej — to znaczy gwarantującej najlepszy rozwój gospodarczy i społeczny kraju. Jest to zagadnienie nie tylko finansowe i nie tylko gospodarcze, lecz i polityczne — sensu largo. Ale w tym rozumieniu zasady gospodarności, dla orzeczenia czy jest ona przestrzegana nie wystarczy przeprowadzenie analizy rachunkowej budżetu; trzeba szczegó-

⁴⁴ Dekret z dnia 17 grudnia 1952 r., jw., art 16, 18, 20; Uchwała Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 1953 r. o budżecie państwa, jw., § 2, 30, 31.

⁴⁵ Dekret z dnia 17 grudnia 1952 r., jw., art. 14; Uchwała Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 1953 r. o budżetach terenowych, jw., § 18, 19; Instrukcja Ministra Finansów z dnia 13 października 1953 r. w sprawie zmian w budżetach terenowych, Mon. Pol., 1953, nr 95, poz. 1326, cz. III, rozdz. 2; por. Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 10 marca 1956 r. w sprawie przepisów o rachunkowości budżetowej, Mon. Pol., 1956, nr 29, poz. 390, § 1, ust. 2.

łowo znać cele, na które przeznaczone zostały wydatki budżetowe oraz znać system gospodarczy i społeczny kraju, by wiedzieć, czy rzeczywiście zgłaszał on zapotrzebowanie na realizację tych celów. Formalnie i rachunkowo poprawny wydatek może się w świetle tej analizy okazać nie przejawem gospodarności, lecz zgoła beztroskiej rozrzutności. Przy czym nie chodzi tu tylko o wydatki — zasada gospodarności będzie nie gorzej gwałcona, jeśli wybór rodzajów (źródeł) dochodów budżetowych i sposób ściągania ich jest taki, że hamuje rozwój życia gospodarczego i społecznego kraju. Przestrzeganie zasady gospodarności możliwe jest przeto do skontrolowania jedynie w wypadku przestrzegania zasad zupełności, szczegółowości oraz jawności budżetu; to zaś uwarunkowanie gospodarności w sporządzaniu i wykonywaniu budżetu dobrze ukazuje wzajemny związek między różnymi zasadami budżetowymi.

Oparty na zasadzie jedności i zupełności budżet socjalistyczny jest z istoty swej budżetem niemal całej gospodarki kraju; jest jej planem finansowym dostosowanym do stanu a rzeczywistego rozwoju gospodarstwa narodowego, ujętego w planie gospodarczym. Wzajemny stosunek dochodów i wydatków budżetu jest ujęciem w mierniku pieniężnym rzeczywistego stosunku między zapotrzebowaniem dóbr i usług ustalonym na dany okres — i zaopatrzeniem w nie. Równowaga między owym zapotrzebowaniem i zaopatrzeniem jest uważana za jedną z podstaw planowej gospodarki socjalistycznej — plany gospodarcze budowane są właśnie na zasadzie bilansowania. W tych warunkach równowaga budżetu realizującego zasadę zupełności winna być nie tylko formalnym zjawiskiem rachunkowym i fiskalnym, lecz przede wszystkim realnym, gospodarczym. „W ustroju socjalistycznym zasada równowagi budżetu wynika z równowagi całości gospodarstwa narodowego. Działając zgodnie z narodowym planem gospodarczym, który kieruje rozwojem gospodarstwa narodowego, (budżet państwowy nie może być budżetem niezrównoważonym ... Nie można bowiem rozdzielić i zużyć większej ilości środków materialnych niż ta, którą się rozporządza”⁴⁶. Przeciwności faktyczne mogą jednak zmącić ten obraz teoretyczny. W przemówieniu z dnia 16 października 1956 r. stwierdzał min. T. Dietrich, „że można powiedzieć, iż właściwie w tej chwili toczymy walkę o utrzymanie

równowagi budżetowej", szeroko ilustrując i uzasadniając ten stan rzeczy⁴⁷.

Równowaga 'budżetu państwa powinna wynikać z zasady powiązania go z narodowym planem gospodarczym, ale na budżet ten składa się także wiele budżetów terenowych, wobec których również obowiązuje zasada związku ich z odpowiednimi (terenowymi planami gospodarczymi. Obowiązywała ona nie tylko ze względu na wyraźnie nakazujący jej zachowanie przepis prawa⁴⁸, lecz przede wszystkim wobec potrzeby przestrzegania proporcjonalnego rozwoju poszczególnych okręgów kraju. Przy ocenie równowagi budżetu z zasady przestrzegania proporcjonalnego rozwoju gospodarki wypływa przeto wskazówka nie tylko ogólnego rachunkowego badania jej, lecz analizy sięgającej głębiej, zarówno do rozkładu dochodów i wydatków między poszczególne okręgi kraju, jak i między różne gałęzie jego życia gospodarczego.

Budżet jest finansowym wyrazem planu gospodarczego, tj. wielkości rzeczowe planu wyrażone są w budżecie w sumach pieniężnych. W tych warunkach zdawałoby się, że równowaga rachunkowa budżetu powinna świadczyć o równowadze gospodarczej kraju, tj. o właściwym ułożeniu proporcji między różnymi składnikami tej gospodarki. Ale warunkiem tego jest, by ceny na podstawie których obliczone zostały sumy dochodów i wydatków budżetowych odzwierciedlały rzeczywiste stosunki wartości dóbr; innymi słowy — by ustalone były w myśl działania prawa wartości, wyrażającego realny stosunek między podażą i popytem. W toczącej się od dłuższego czasu dyskusji nad działaniem prawa wartości⁴⁹ wysunięto wiele uzasadnionych wątpliwości co do realności poziomu cen przynajmniej niektórych dóbr, co w pewnych wypadkach doprowadziło nawet do zmiany tych cen. Otóż, jeśli ceny, na podstawie których obliczone są dochody i wydatki budżetu, nie odzwierciedlają realnych stosunków wartości, to czy w takim wypadku można mówić o tym, iż rachunkowa równowaga budżetu jest wyrazem rzeczywistej równowagi gospodarczej? Zagadnienie to nie może być jednak rozstrzygnięte na polu przepisów prawa budżetowego, zadaniem których jest utrzymanie równowagi rachunkowej budżetu.

⁴⁷ T. Dietrich, *Aktualne problemy finansowe państwa*, „Finanse”, 1956, nr 6, s. 4.

⁴⁸ Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 22 czerwca 1950 r., jw.

⁴⁹ Por. np. W. Brus i in., *Ekonomiści dyskutują o prawie wartości*, Warszawa 1956.

Utrzymaniu równowagi budżetów terenowych służy instytucja regulowania ich. Można było przypuszczać, że w miarę rozwoju gospodarstwa kraju oraz występowania dążeń do demokratyzacji i decentralizacji w kierowaniu tym gospodarstwem — pozycja dotacji budżetów i udziałów ich w dochodach budżetu centralnego będzie się stopniowo zmniejszać⁵⁰.

Taki charakter równowagi budżetu, jaki winna ona z założenia przybrać w ustroju socjalistycznym, jej bliska zależność od zasad jedności i zupełności budżetu, wynikających z podstaw socjalistycznej gospodarki — wiąże ją z tymi zasadami ustroju politycznego i gospodarczego, które ustalone zostały w Konstytucji i które wpływają na jedność i zupełność budżetu. Odpowiednie szczegółowe normy prawa budżetowego mogły być już tylko zwykłym wnioskiem z tych ogólnych założeń. Zasada bilansowania została wymieniona przez przepisy z roku 1950 (Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 22 czerwca 1950 r.) jako zasada ogólna sporządzania budżetu oraz jako jedna z czterech zasad planowania budżetowego. W pierwszym wypadku powiedziano, że „budżet państwa na każdym szczeblu, a więc zarówno budżet centralny, jak i poszczególne budżety terenowe muszą być zbilansowane, to znaczy dochody muszą pokrywać wydatki...”⁵¹; w drugim — że planowanie budżetowe opiera się między innymi na „zasadzie bilansowania (równowagi) budżetu państwa, jak również wszystkich (budżetów wchodzących w jego skład”. W późniejszych przepisach zasada równowagi nie bywa wymienialna, jednak co do budżetu państwa nie było naglącej potrzeby tego, bowiem — jak już wspomniano — winna ona wynikać z ogólnych założeń gospodarowania; natomiast co do budżetów terenowych — mowa o niej wszędzie tam, gdzie udzielało się poleceń równoważenia (regulowania) budżetów terenowych, podobnie jak wynikała ona z wszelkich przepisów mających na celu niedopuszczanie do dokony-

⁵⁰ Por. K. Dąbrowski, *Budżet na rok 1951*, „Finanse”, 1951, nr 2, s. 10; T. Dietrich, *Musimy uruchomić wszystkie rezerwy dla przyspieszenia budownictwa socjalistycznego, dla podniesienia poziomu życia narodu*, „Finanse”, 1956, nr 3, s. 15; Tenże, *Aktualne problemy...*, jw., s. 9; por. Z. Pirożyński, *Niektóre zagadnienia reformy systemu budżetowego*, jw., s. 16 i nast.; Uchwała Rady Ministrów z dnia 3 października 1956 r. o rozszerzeniu uprawnień rad narodowych, jw.

⁵¹ Por. Instrukcja budżetowa nr 2, 1952, § 1, ust. 4; Instrukcja budżetowa nr 13, 1952, § 11; Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 1951 w sprawie rachunkowości budżetowej, Mon. Pol., 1951, nr 101, poz. 1477.

wania wydatków w sumach wyższych niż będące w określonym czasie do dyspozycji dochody⁵². Coroczne ustawy budżetowe nie deklarowały zasady równowagi budżetowej, rozumianej jako pełne pokrywanie wydatków przez dochody, lecz zadaniem ich było realizowanie jej.

*

Pierwszy rozdział Konstytucji Polskiej Rzplitej Ludowej określał „ustrój polityczny” państwa; przepisy prawa budżetowego wprowadzające od roku 1951 nowy system budżetowy — pośród zasad budżetowych na pierwszym miejscu wymieniały „zasadę polityczności”. Pierwszy artykuł dekretu z dnia 17 grudnia 1952 r. o uchwalaniu i wykonywaniu budżetu państwa wyjaśniał polityczną treść budżetu: akt ten ma określać dochody według ich podstawowych źródeł, tj. zgodnie z socjalistycznym charakterem gospodarki państwa oraz wydatki według podstawowych kierunków działalności państwa, tj. zgodnie z funkcjami socjalistycznego państwa. Oczywiście to wysuwanie ma pierwsze miejsce pierwiastka politycznego nie było dziełem przypadku, lecz roli, jaką odgrywa on w ustroju socjalistycznym. Polityczność budżetu jest związana z jego istotą, zasiada zaś polityczności tego aktu⁵³ jest jego zasadą kierowniczą. Ale zarazem jest zasadą, która niejako wynika z wielu innych podstawowych cech charakterystycznych socjalistycznego budżetu, określanych mianem jego zasad; albo też — można powiedzieć — na pełnię której okładają się inne zasady wskazujące na pewne określone strony złożonego zjawiska polityczności. Każda z tych zasad z osobna zawiera pierwiastki, z powiązania których a z jednoczesnego ich oddziaływania wyłania się polityczność budżetu; zasada polityczności budżetu jest jakby zwornikiem ujmującym w jedno znamiona socjalistycznego budżetu, w niej odbija się w budżecie polityczna treść Konstytucji.

Polityczność budżetu stanowi w tej pracy zagadnienie wyodrębnione i gdy obecnie raz jeszcze wymieniana jest jako zasiada poli-

⁵² Dekret z dnia 17 grudnia 1952 r., jw., art. 1, 2, 23; Uchwały Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 1953 r., jw., rozdz. 2 (budżet państwa), §j 3, 5, 8, 10 (budżety terenowe); Ustawa budżetowa na rok 1956, art. 5 (Dz. Ust., 1956, nr 12, poz. 60).

⁵³ Zwana niekiedy zasadą klasowości lub partyjności; por. Z. Pirożyński, *System...*, jw., s. 72; M. Kucharski., W. Łukomski, *Finanse i kredyt w Polsce Ludowej*, Warszawa 1953, s. 90.

tyczności budżetu to dlatego, że wynika ona z założeń Konstytucji i w rozdziale mówiącym o zasadach budżetowych w Konstytucji nie należy jej pomijać. Ale nie ma tu potrzeby szczegółowego powtarzania tego, co poprzednio było już powiedziane.

Zasada polityczności budżetu wynika z treści tego aktu, w której odbija się stosunek klasy rządzącej do innych klas społecznych; w budżecie odzwierciedlają się zarówno procesy produkcyjne zachodzące w gospodarce kraju, jak też wyniki tych procesów oraz polityczne kształtowanie zjawisk. Budżet jest aktem, w którym odbijają się kompetencje organów władz i administracji państwowej, jest on zarazem narzędziem realizacji zadań mieszczących się w granicach tych obowiązków i uprawnień, a także kontroli ich wykonania. Jest aktem, przez który określany jest wzajemny stosunek realizacji kompetencji różnych organów władzy i administracji. Wreszcie w różnych stadiach postępowania budżetowego ma się przejawiać zasiada władztwa ludu pracującego miast i wsi — na podstawie demokratycznego centralizmu i jedności. We wszystkich tych znamionach budżet spełnia w swym zakresie rolę niejako aktu wykonawczego założeń Konstytucji i w znacznej mierze na tym polega waga zasady jego polityczności.

*

Zasady budżetowe nie tylko że nie muszą być formułowane w Konstytucji, ale i nie dla wszystkich ich znajdują się w Konstytucji wyraźne wskazania. Wynika stąd, że zagadnienie zasad budżetowych w Konstytucji nie jest równoznaczne z zagadnieniem zasad budżetowych w ogóle; innymi słowy — lepiej czy gorzej zestawiona lista zasad budżetowych w Konstytucji nie musi obejmować wszystkich zasad budżetowych. Ale są uzasadnione wątpliwości, czy udałoby się uzyskać powszechną zgodę na pełną — i zamkniętą — listę tych ostatnich. W różnych opracowaniach waha się ona od paru do kilkunastu.