

JAN ZDZITOWIECKI

ROK BUDŻETOWY

Jedną z cech ustawy budżetowej jest to, że ma ona z góry oznaczony czas obowiązywania — jeden rok. Okres ten ustalony został w Konstytucji PRL słowami: „Sejm uchwała corocznie budżet państwa”, oraz: „Rada Ministrów... przedstawia Sejmowi corocznie sprawozdanie z wykonania budżetu państwa”. Konstytucja właściwie pozostawiła otwartą sprawę ustalenia początkowego i — co za tym idzie — końcowego terminu okresu budżetowego; uzupełnił ją już przepis dekretu z dnia 17 XII 1952 r. o uchwalaniu i wykonywaniu budżetu państwa, głosząc, iż „okresem budżetowym jest rok kalendarzowy” (art. 6); przepis ten został powtórzony przez ustawę z dnia 1 VII 1958 r. o prawie budżetowym (art. 4; prócz tego art. 2 pkt 2: „Sejm uchwała corocznie budżet państwa w drodze ustawy”); do tego postanowienia dostosowane zostały wiążące się z nim normy wielu innych aktów uzupełniających i wykonawczych. Zgodnie z tym uchwalana bywa corocznie ustawa budżetowa (np. „na rok 1961”), w której „ustala się wydatki i dochody budżetu państwa” w wysokości wskazanej w ustawie na rok wymieniony w jej tytule.

Zagadnienie jednorocznego okresu obowiązywania ustawy budżetowej omawiane jest w literaturze przedmiotu nie tylko w ostatnich czasach i trzeba by pilnie szukać autora, który zajmując się sprawami budżetowymi nie wspomniałby o nim¹; zmienił się jednak punkt widzenia: podczas gdy dawniej omawiano je jeszcze z pamięcią o poprzednio niekiedy stosowanych budżetach paroletnich², to obecnie przede wszystkim brana bywa pod uwagę przydatność jednorocznego budżetu w zakresie oddziaływania na, dłuższe przecież niż jeden rok, cykle koniunkturalne oraz w związku ze wzajemnym stosunkiem jednorocznego budżetu i wieloletniego planu gospodarczego.

¹ Por. K. Heinig, *Das Budget*, t. II, Tübingen 1950—1951, s. 1 i n.; F. Neumark, rozdziały *Theorie und Praxis der Budgetgestaltung* oraz *Grundsätze und Arten der Haushaltführung und Finanzbedarfsdeckung* w: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Tübingen 1952.

² M. von Heckel, *Das Budget*, Lipsk 1898, s. 20.

Dla uzasadnienia — a czasem może raczej dla wytłumaczenia — stosowania jednorocznego okresu obowiązywania budżetu wysuwane bywały różne względy. Roczny rytm finansów państwowych dobrze był dostosowany do gospodarstwa o przewadze rolnictwa, poddanego słonecznemu „cyklowi” czterech pór roku; w dniu 8 Vendémiaire'a roku V Ch. F. Lebrun wywodził w Radzie Starszych: „Wszystkie narody mające rozsądną administrację zamknęły w ramach jednego roku zakres swych wydatków. Leży to w porządku natury, której produktywność corocznie zapewnia środki dla dochodów publicznych i prywatnych”. W podobnych koncepcjach znać echo poglądów fizjokratycznych³. W czasach i krajach, gdzie rolnictwo traciło swe przeważające stanowisko w gospodarstwie, słabło też znaczenie wspomnianych okoliczności. Nie bez wpływu na przyjęcie się jednorocznego okresu budżetowego w minionych latach była też koncepcja „dobrego ojca rodziny”, dostosowanie się do zwyczajów panujących w gospodarce prywatnej, w jej stosunkach handlowych oraz prawnych -. Wskazując na związek budżetu z wielu zjawiskami gospodarczymi, jak np. z kredytem, podkreślano ekonomiczny charakter zasady jednoroczności, dopatrując się w niej oznaki dynamizmu gospodarki krajowej⁵. Powszechnie bywa też zwracana uwaga na względy z zakresu techniki skarbowej, które skłoniły do obrania jednorocznego okresu budżetowego; chodziło o to, by był to okres, na który można realnie przewidzieć — a tym bardziej zaplanować — sumy budżetowe, by zapewnić pewne minimum stałości w gospodarce oraz dać czas na właściwe wykonanie budżetu⁶. Jednak najczęściej wysuwanym względem, który miał przemawiać za przyjęciem jednorocznego okresu obowiązywania ustawy budżetowej (zwłaszcza nie dłuższego), był взгляд polityczny. Chodziło o zapewnienie parlamentowi możliwości dostatecznie częstego wglądu w gospodarkę rządu, możliwości dostatecznie częstego udzielania przez parlament władzy wykonawczej wiążących wskazówek postępowania, z czym łączyła się też możliwość dostatecznie częstego spełniania przez parlament obowiązku kontroli rządu. Stąd istotne stadium postępowania budżetowego, uchwalanie ustawy budżetowej przez parla-

³ M. Figère, *La pratique actuelle en matière de procédure budgétaire*, Uzès 1951, s. 10, 340.

⁴ M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, Paryż 1927, s. 905; H. Laufenburger, *Théorie économique et psychologique des finances publiques*, Paryż 1956, s. 36.

⁵ F. Di Renzo, *Il bilancio dello Stato ed il suo contenuto giuridico*, Empoli, b. d., s. 47.

⁶ Por. np. T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczem*, Kraków 1932, s. 212; L. Trotabas, *Institutions financières*, Paryż 1957, s. 133.

ment powinno następować periodycznie i corocznie; ma to swój związek z zasadą uprzedniości budżetu i przez to narzuca sztywne i dostatecznie częste terminy w postępowaniu budżetowym. A jeszcze Luca Pacioli pisał, że częste sprawozdania rachunkowe zapewniają trwałą przyjaźń, co można odnieść nie tylko do stosunków między rządem i parlamentem, ale i między rządem i całym krajem.

Rozwój nowych stosunków gospodarczych i politycznych sprawił, że zasada jednoroczności budżetu⁷ została w ten czy inny sposób zakwestionowana lub podważona. I to tak w ustrojach kapitalistycznych, jak i socjalistycznych, aczkolwiek tu i tam — z innych przyczyn, w inny sposób i w różnych celach.

Wątpliwości co do celowości i użyteczności zachowywania klasycznej zasady corocznego budżetu pojawiły się w krajach kapitalistycznych — najpierw w Skandynawii — ze względu na kłopoty z utrzymaniem w stosunkowo tak krótkim okresie równowagi budżetowej w czasach koniunkturalnych depresji gospodarczych; trudności w tym względzie poczęły się potęgować w miarę postępów w bezpośrednim udziale państwa w życiu gospodarczym, co pociągało za sobą coraz ściślejszy związek budżetu z kolejami tego życia, a nie tylko — jak dawniej — z administracyjnymi itp. potrzebami państwa. Nowa polityka — zapewne pod wpływem poglądów J. M. Keynesa — wysunęła postulat budżetu manipulowanego, który miał służyć jako narzędzie kompensacji między tłustymi i chudymi laty cyklu koniunkturalnego, narzędzie zapewnienia równowagi gospodarczej w ciągu jakiegoś dłuższego niż jeden rok czasu⁸. Każdy kolejny budżet jednoroczny w zasadzie stanowi samodzielną całość, formalnie niezależną tak od poprzedzających go, jak i następujących po nim lat. Tak pojęty budżet oczywiście z trudem mógłby być wcielany w tok życia gospodarczego, które — jak zauważył jeden z autorów — nie liczy się z datami gregoriańskiego kalendarza. W zasadzie chodziłoby więc o ustalenie takiej długości okresu budżetowego, w przeciągu którego można by poprowadzić

⁷ Jednoroczność czasem wymieniana bywa pośród „zasad budżetowych”; por. np. K. Heinig, op. cit., lub H. Laufenburger, op. cit., s. 39. Niekiedy w powiązaniu z zasadą szczegółowości, jako „specjalizacja czasowa”, por. F. Neumark, *Der Reichshaushaltplan*, Jena 1929, s. 297, 334; tenże, *Theorie und Praxis ...* op. cit., s. 590. Jednak już A. Wagner miał pewne zastrzeżenia co do sztywnych rocznych okresów budżetowych. *Finanzwissenschaft*, cz. 1, Lipsk 1883, s. 324 i n. Pewne ślady podobnych poglądów można znaleźć jeszcze dawniej w Stanach Zjednoczonych: J. A. Maxwell, *Fiscal Policy*, Nowy Jork 1955, s. 38 i n.

⁸ Zagadnienie budżetów cyklicznych poruszają wszyscy nowsi autorzy, przytaczani w tym artykule. Por. również J. Lubowicki, *Budżet w gospodarce planowej*, w: *Wybrane źródła i literatura do obowiązującego prawa finansowego*, pod red. L. Kurowskiego, Toruń 1949, s. 77.

jakąś politykę budżetowo-gospodarczą dla oddziaływania w pożądanym kierunku na przemiany gospodarcze, zachodzące w ciągu cyklu koniunkturalnego; chodziłoby o dostosowanie budżetu do zadań, ciągnących się dłużej niż jeden rok. Lecz to zakwestionowanie rocznego okresu budżetowego nigdzie nie doprowadziło do formalnego odstąpienia odeń, bowiem okres ten ma przecież i inne uzasadnienia (przede wszystkim polityczne, choć i w nie powątpiewano); prowadziło ono (albo prowadziłoby) jednak do porzucenia zasady corocznego rachunkowego równoważenia budżetu, co wiąże się już z innymi sprawami. Poglądy kwestionujące zasadę corocznego zestawiania zrównoważonych budżetów spotkały się z surową krytyką w literaturze radzieckiej⁹.

Proces wytężonego uprzemysławiania, przez jaki przechodzą kraje socjalistyczne, osłabiał jedną z przesłanek, na której opierał się jednoroczny okres obowiązywania budżetu: przemysł nie jest tak ściśle związany z rytmem pór roku, jak rolnictwo; proces produkcji przemysłowej, który daje budżetowi dochody oraz występowanie potrzeb zaspokajanych przez wydatki budżetowe, są zjawiskami ciągłymi, w zasadzie występującymi przeważnie z tym samym nasileniem w ciągu upływającego czasu. Ale te okoliczności właściwe były także i uprzemysłowionym krajom kapitalistycznym. Natomiast nowe elementy także i dla omawianego zagadnienia niosła ze sobą metoda gospodarki planowej, opierającej się na planach gospodarczych, obejmujących okresy dłuższe niż jeden rok.

Nie chodzi tu jednak o sprawę manipulowania budżetem dla użycia go jako narzędzia równoważenia faz cyklu koniunkturalnego, bowiem gospodarka planowa z założenia jest gospodarką nie podlegającą wahaniom koniunkturalnym¹⁰. Ale z chwilą przejęcia przez państwo albo całości, albo bardzo dużej części narzędzi i środków produkcji i podjęcia się przez nie bezpośredniego gospodarowania w kraju — budżet jego przemienił się z budżetu administracji na budżet gospodarki kraju, stał się budżetem ekonomicznym, w którym w znacznym stopniu zanikają dawne pojęcia dochodów i wydatków zwyczajnych i nadzwyczajnych, który zawiera tak dochody i wydatki tradycyjne, jak i nowe, gospodarcze, także inwestycyjne. Znalazłszy się w tych warunkach, państwo socjalistyczne nie mogło poprzestać na planowaniu swej wszechstronnej działalności, w czym mieściło się i planowanie finansowania jej, tylko na okres jednego roku, który już nawet dla większych przedsiębiorstw kapitalistycznych stawał się za krótki¹¹. Plany gospodarcze

⁹ N. N. Lubimow, *Finansy kapitalistycznych gospodarstw*, Moskwa 1956, s. 205.

¹⁰ Wypowiadana była i inna opinia, np. H. Laufenburger, op. cit., s. 203. Autor ten zadaje sobie pytanie, czy można jeszcze mówić o ewolucji cyklicznej (s. 202).

¹¹ J. Fourastié, A. Laleuf, *Révolution à l'Quest*, Paryż 1957, s. 168.

na dłuższe okresy stały się obiektywną koniecznością. Konstytucja, opierając się „na mocnym fundamencie zdobytych i już ugruntowanych nowych stosunkach w ekonomice kraju”¹², uznała system gospodarki planowej za jedną z podstaw ustroju i działalności państwa; postanowiła ona, iż „Polska Rzplita Ludowa ... organizuje gospodarkę planową” (art. 3) oraz „rozwija życie gospodarcze i kulturalne kraju na podstawie narodowego planu gospodarczego” (art. 7). Obok kilkuletniego narodowego planu gospodarczego, uchwalanego przez Sejm (art. 19), Konstytucja przepisała też uchwalanie przez Radę Ministrów rocznych narodowych planów gospodarczych (art. 32)¹³. Realizacja kilkuletniego planu gospodarczego ciągnie się poprzez kilka okresów budżetowych i z chwilą gdy budżet nabrał cech ekonomicznych, związek jego z planem gospodarczym stał się zupełnie ścisły; kolejno następujące po sobie budżety przestały już być niezależnymi od siebie całościami, stały się natomiast ciągiem decyzji, realizujących jednolity plan, niejako narzędziem periodyzacji wykonania zamierzeń planu. Jedność czasu jakby ustąpiła tu przed jednością programu¹⁴. Jest rzeczą zrozumiałą, że na wieloletni plan narodowy musi się złożyć nie tylko spis zadań do wykonania w jego ciągu, ale i wytyczne, wskazujące środki i sposoby finansowe zrealizowania tych zadań, czyli że obok wieloletniego planu gospodarczego sporządzany jest tyleż-letni plan finansowy. W każdorocznym budżecie konkretyzuje się w stosunku do danego roku tak wieloletni plan gospodarczy, jak i finansowy. Innymi słowy — jednoroczność budżetu została podporządkowana wieloletnim zamierzeniom gospodarczym i finansowym, przez co straciła swą „autonomię”, została niejako podważona. W związku z tym zastanawiano się nawet, czy okoliczności te nie naruszają konstytucyjnej zasady corocznego uchwalania ustawy budżetowej (a przynajmniej czy nie „sterylizują” jej, tj. wyzuwają z właściwej treści)¹⁵, właściwie w znacznym stopniu pozbawiając parlament możliwości pełnego decydowania co roku o treści budżetu. Tak daleko idący pogląd nie wydaje się jednak całkowicie uzasadniony.

Wszystko to nie znaczy jeszcze, by na miejsce jednorocznych budżetów trzeba było wprowadzać budżety wieloletnie. Jednoroczność została zachowana, w niektórych krajach z pewnymi złagodzeniami¹⁶. Straciła ona pewne swe uzasadnienia ekonomiczne, zachowała jednak tak część ekonomicznych, jak i wiele innych. Wiadomo, że np. gospodarka rolna,

¹² Z przemówienia B. Bieruta w Sejmie w dniu 18 VII 1952 r.

¹³ Wedle praktyki ostatnich lat i te plany uchwalał Sejm.

¹⁴ P. Hervieu, *La présentation du budget*, w: *La réforme budgétaire*, t. I, Paryż 1954, s. 53. Por. H. Laufenburger, *Budget et Trésor*, Paryż 1948, s. 222.

¹⁵ K. Heinig, op. cit., s. 85.

¹⁶ M. Figère, op. cit., s. 11.

choćby uspołeczniona, niełatwo poddaje się wieloletniemu planowaniu. A następnie — budżet zachowuje swe znaczenie i te różne swoje funkcje, które ogólnie określić można jako porządkowe i polityczne. Żadne też z państw socjalistycznych nie odstąpiło od zasady corocznego uchwalania ustawy budżetowej przez przedstawicielstwo ludności.

Jak wiadomo Konstytucja nie ustanowiła ani początkowej, ani końcowej daty obowiązywania uchwalanej corocznie przez Sejm ustawy budżetowej; uzupełniły ją w tym przepisy ustawy o prawie budżetowym¹⁷, ustanawiając rok kalendarzowy jako rok budżetowy. Z tych ogólnych postanowień, jak również z samego pojęcia budżetu wynika już, że akt ten odnosić się ma do przyszłości¹⁸, ale i w tym względzie prawo budżetowe zawiera szczegółowe przepisy, tak właśnie stawiające sprawę; art. 2, ust. 3 ustawy z dnia 1 VII 1958 r. o prawie budżetowym stanowi, iż „jeżeli Rada Ministrów nie przedłoży Sejmowi projektu budżetu Państwa na miesiąc przed początkiem okresu budżetowego”, tj. przed 1 stycznia każdego roku, to musi ona „w tym terminie” przedłożyć projekt ustawy o prowizorium budżetowym. Jeszcze wyrażniej powiedziano w ustawie z dnia 25 I 1958 r. o radach narodowych¹⁹ co do budżetów terenowych: „Rady narodowe uchwalają corocznie budżety na rok przyszły” (art. 11, ust. 1), przy czym — dodaje ustawa o prawie budżetowym (art. 3, ust. 2) — najpóźniej do dnia 15 listopada roku poprzedzającego okres budżetowy. Przepisy wykonawcze dostosowane są do przytoczonych zasadniczych. W postanowieniach tych zawarta jest nader istotna zasada postępowania budżetowego, mająca duże znaczenie polityczne, a mianowicie, że państwo nie powinno pozostawać bez prawidłowo uchwalonego budżetu, innymi słowy — zasada uprzedniości budżetu; w razie jej nie respektowania budżet „zamieni się na formalne przyjmowanie do wiadomości faktów dokonanych”²⁰. Nie brak jednak i trzeźwego spostrzeżenia, że wprawdzie zasada ta jest „samo przez się zrozumiała, tak w teorii, jak i w powszechnej opinii, ale nie zawsze w praktyce”²¹. Zasada ta jest sama przez się zrozumiała, zwłaszcza w ustrojach demokratycznych i to przede wszystkim ze względów politycznych; bowiem przestrzeganie jej ustala pewien stosunek

¹⁷ Dz. U. nr 45, poz. 221, art. 4.

¹⁸ R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935, s. 23; T. Grodyński, op. cit., s. 293 i n.; F. Neumark, op. cit., s. 6; G. Jèze, *Allgemeine Theorie des Budgets*, deutsche Ausgabe von Dr. F. Neumark, Tübingen 1927, s. 204. Por. L. Kurowski, *Założenia reformy budżetowej w 1957 r.*, „Finanse” 1957, nr 11, s. 10.

¹⁹ Dz. U. 1958, nr 5, poz. 16.

²⁰ T. Grodyński, op. cit., s. 255.

²¹ K. Heinig, op. cit., s. 188. M. Figère, op. cit., s. 138, wyraził pogląd, iż uchwalenie budżetu na czas właściwie jest bez znaczenia; budżet i tak będzie zmieniony w toku wykonywania (np. kredyty dodatkowe itp.).

między jednym z naczelných organów władzy państwowej, tj. Sejmem oraz organami administracji państwowej. Wprawdzie zasada podziału władz została w krajach socjalistycznych porzucona na rzecz zasady jedności władzy, ale niemniej zarówno Sejm, jak i organy administracji mają swe własne, przydzielone im przez Konstytucję kompetencje, które m. in. przejawiają się w podziale obowiązków i uprawnień w zakresie stanowienia budżetu; uchwalanie tego aktu należy do Sejmu i „przyjmowanie do wiadomości faktów dokonanych” przezeń w tym zakresie byłoby naruszeniem nie tylko ducha, ale i litery Konstytucji.

W poprzednio obowiązujących przepisach dekretu z dnia 17 XII 1952 r. o uchwalaniu i wykonywaniu budżetu państwa²² znalazły się i takie, które pozwalały na faktyczne odchylenia od zasady uprzedniości budżetu; wystarczy przypomnieć tu art. 24 tego aktu, który postanawiał, że do czasu uchwalenia przez Sejm budżetu państwa oraz do czasu uchwalenia przez rady narodowe budżetów terenowych podstawą pobierania dochodów i dokonywania wydatków są (tj. były) kwartalne plany wykonywania budżetów, dla budżetu centralnego uchwalane przez Radę Ministrów, dla budżetów terenowych zaś przez prezydów rad narodowych (art. 23). Ustawy budżetowe ukazywały się wówczas zazwyczaj w marcu—kwietniu roku budżetowego (ustawa na rok 1957 — w dniu 28 IV tegoż roku); a na podstawie wymienionego przed chwilą dekretu (art. 9) rady narodowe uchwalały swe budżety po uchwaleniu budżetu państwa (porządek ten został odwrócony już dekretem z 31 XII 1956 r.), zazwyczaj gdzieś w czerwcu—lipcu danego roku budżetowego. A więc wówczas, gdy połowa tego roku już upłynęła... W tych warunkach Sejm (rady narodowe), uchwalając budżet co do ubiegłych już miesięcy roku budżetowego właściwie nie podejmował żadnej uprzedniej decyzji ustalającej, lecz akceptującą fakty dokonane; a ponieważ fakty takie nie raz w sposób konieczny przesądzają i o dalszym ciągu wydarzeń, więc uprawnienia (i obowiązki) Sejmu (rad narodowych) tym sposobem bywały wymijane, budżet zaś niejako tracił charakter planu, którego cechą jest to, że odnosi się do przyszłości; faktycznie stawał się zaś rodzajem spóźnionego aktu wykonawczego do planu, ustalonego poza Sejmem.

Jednak już w roku 1957, tj. przed ukazaniem się nowej ustawy o prawie budżetowym z 1958 r. wobec nie uchwalenia wówczas budżetu przez Sejm przed nadchodzącym okresem budżetowym, przedłożone zostało przez Radę Ministrów i uchwalone przez Sejm prowizorium budżetowe na pierwszy kwartał 1958 r.²³, przez co przepis art. 24 de-

²² Dz. U. nr 50, poz. 334.

²³ Dz. U. 1958, nr 1, poz. 2

kretu z dnia 17 XII, dotyczący wykonywania budżetu na podstawie kwartalnych planów wykonania, został w praktyce przekreślony. Ten stan faktyczny został przejęty przez art. 2 ust. 3 ustawy z 1958 r. o prawie budżetowym; w artykule tym postanowiono bowiem, że "jeżeli Rada Ministrów nie przedłoży Sejmowi projektu budżetu Państwa na miesiąc przed początkiem okresu budżetowego, obowiązana jest w tym terminie przedłożyć projekt ustawy o prowizorium budżetowym". Rada Ministrów uciekała się do tego środka, np. w 1958 r. (tj. prowizorium na I kwartał 1959 r.²⁴), lecz ustawy budżetowe na następne lata uchwalone zostały przed rozpoczęciem roku budżetowego (np. na rok 1981 — w dniu 22 XII 1960 r.). I tak jest lepiej²⁵. Bowiem wprowadzie uprawnienia Sejmu (rad narodowych) do rzeczywistego i uprzedniego uchwalania całego budżetu są przez instytucję prowizoriów budżetowych salwowane, ale ustawa o prowizorium, choć liczby jej wchodzą do później ostatecznie uchwalanego pełnego budżetu, jest sumaryczna, nie daje więc Sejmowi dostatecznie szczegółowego wglądu w gospodarkę kraju w okresie, na który jest uchwalana. Wykonywanie postanowień prowizorium budżetowego może też przesądzić o konieczności kontynuowania budżetu w tym właśnie kształcie, jaki nadało mu prowizorium i późniejsze uchwalenie całości budżetu przez Sejm w takiej właśnie postaci może być niejako przesądzone. Można się też niekiedy spotkać z opinią, iż uciekanie się do prowizoriów itp. właściwie jest pseudouprzedniością²⁶. System uchwalania prowizoriów ma jednak m. in. tę dobrą stronę, że przy stosowaniu go termin ostatecznego uchwalenia budżetu jest bliższy — nawet współczesny — jego wykonywaniu, co pomaga realnemu planowaniu sum budżetowych. Ale mimo to, ta procedura, może i użyteczna w krajach o ustalonych finansach (jeśli dzisiaj są jeszcze takie), ujętych w zrutynizowaną dyscyplinę, gdzie różne instytucje z parlamentem na czele postępują z dawna utartymi szlakami, nie wydaje się być godna zbyt gorącego zalecania w innych warunkach. Wymaganiom dyscypliny finansowej, potrzebie właściwego ustalenia uprawnień i obowiązków Sejmu oraz innych organów władzy i administracji państwowej — lepiej może posłużyć bardziej rygorystyczne przestrzeganie zasad, w danym przypadku postępowania budżetowego i uprzedniości budżetu, bez nadużywania instytucji prowizoriów; prowizoria te — czasem niezbędne — lepiej jest stosować w jakichś wyjątkowych okolicznościach²⁷.

²⁴ Ustawa z dnia 21 XII 1958 r. o prowizorium budżetowym na I kwartał 1959 r., Dz. U. nr 77, poz. 400.

²⁵ Por. T. Grodyński, op. cit., s. 296 i n.

²⁶ K. Heinig, op. cit., s. 266.

²⁷ Por. L. Adam, *Założenia reformy systemu finansowego gospodarki terenowej*, „Finanse” 1957, nr 9, s. 38; Z. Pirożyński, *Niektóre zagadnienia reformy systemu*

Ale nawet w przypadku formalnego stosowania zasady uprzedniości budżetu w pewnych okolicznościach rygorystyczne jej przestrzeganie nie zawsze jest możliwe i nie zawsze dopełnione; niekiedy nawet stosunkowo krótki okres jednego roku okazuje się zbyt długi dla ścisłego wykonania uchwalonego budżetu — akt ten w toku wykonywania go czasem domaga się pewnych poprawek, „uelastycznienia”²⁸. Chodzi tu o różne zmiany wprowadzane przez władze wykonawcze do uchwalonego przez Sejm budżetu, albo zatwierdzane przezeń *ex post*, albo nie. Można tu zaliczyć np. dopuszczane przez różne przepisy prawa budżetowego przyznawanie kredytów dodatkowych czy przenoszenie kredytów²⁹. Do niektórych tych zmian Sejm może się ustosunkować dopiero przy rozpatrywaniu zamknięć rachunkowych.

Można też zwrócić uwagę i na to, że przez stanowienie wieloletnich planów gospodarczych i finansowych podważona została — podobnie jak zasada jednoroczności budżetu — również zasada jego uprzedniości. Ustawa budżetowa obejmuje jeden rok, w chwili jej uchwalania — rok przyszły. Wprawdzie każdy budżet we wszelkich okolicznościach musi (albo przynajmniej powinien) liczyć się i z dalszą przyszłością; tym bardziej w systemie gospodarowania z założenia „perspektywicznym”, jakim jest gospodarka planowa. Na konieczność liczenia się z tą dalszą przyszłością zwracały już uwagę dawne uchwały Rady Ministrów z dnia 17 IV 1950 r. w sprawie wstępnych wytycznych do zasad budżetu państwa na rok 1951 oraz zarządzenie ministra finansów z dnia 22 VI tegoż roku w sprawie zasad i trybu opracowania budżetu państwa na rok 1951; zarządzenie to wskazywało, że „budżet centralny jak i budżety terenowe opierają się o Narodowy Plan Gospodarczy. Budżet realizuje te same cele polityczne i gospodarcze co Narodowy Plan Gospodarczy”³⁰. Związek między budżetem i narodowym planem gospodarczym wynika z charakteru obu aktów, czemu wyraz dała i Konstytucja (art. 19, art. 28d, art. 32 pkt 2), której postanowienia rozwinięte zostały w różnych odpowiednich przepisach prawnych z różnych lat. Uchwała Sejmu PRL z dnia 12 VII 1957 r. o planie rozwoju gospodarczego w latach 1956—1960³¹ mówiła, iż plan ten „wytycza jedynie podstawowe

budżetowego, „Finanse” 1957, nr 5, s. 23; T. Dietrich, przemówienie sejmowe z dnia 21 kwietnia 1957 r., „Finanse” 1957, nr 6, s. 4.

²⁸ M. Bogolepoff, *Das Budget Sowjetrusslands als Wirtschaftsplan*, w: *Beiträge zur Finanzwissenschaft*, t. I, Tübingen 1928, s. 291 i n.

²⁹ Ustawa z dnia 1 VII 1958 r. o prawie budżetowym, art. 28, 29, 33, 39, 40, 41, 42, 43. Ustawa budżetowa na rok 1960, art. 9, 10 i na rok 1961, art. 8, 9, 10, 11.

³⁰ Por. Z. Pirożyński, *Budżet państwowy w świetle Konstytucji PRL*, w: *Zagadnienia prawne Konstytucji*, t. II, Warszawa 1954, s. 321; tenże, *System budżetowy Polski Ludowej*, Warszawa 1952, s. 70.

³¹ Dz. U. 1957, nr 40, poz. 179.

zadania i kierunki, pozostawiając bardziej szczegółowe ustalenia do planów rocznych", co odnosiło się wprawdzie tylko do stosunku między wieloletnim i rocznym planem gospodarczym, ale przez ścisły związek rocznego planu z budżetem — stosunek ten rozciąga się i na budżet. Przepisy szczegółowe dotyczące opracowywania budżetu państwa najściślej wiążą postępowanie w tym zakresie z opracowywaniem narodowego planu gospodarczego³², opierając się tu pośrednio na postanowieniach Konstytucji, bezpośrednio zaś na podstawowych normach ustawy z dnia 1 VII 1958 r. o prawie budżetowym. Stanowi ona (art. 16, ust. 1), iż „Rada Ministrów ustala wytyczne do opracowania budżetu Państwa równocześnie z wytycznymi do opracowania Narodowego Planu Gospodarczego" (co do budżetów i planów terenowych — art. 17), przy czym „przy opracowywaniu budżetu oraz przy jego uchwalaniu i wykonywaniu należy przestrzegać zasady zgodności budżetu z Narodowym Planem Gospodarczym" (art. 5); w końcu Rada Ministrów „przedkłada Sejmowi projekt budżetu Państwa równocześnie z uchwałą³³ w sprawie Narodowego Planu Gospodarczego" (art. 2, ust. 1). Związek między budżetem i planem gospodarczym przypieczętowany został w ostatnim stadium postępowania budżetowego przez postanowienie Konstytucji (art. 28d), nakazujące Najwyższej Izbie Kontroli przedstawianie corocznie uwag o wykonaniu budżetu państwa łącznie z uwagami o wykonaniu Narodowego Planu Gospodarczego³⁴.

³² Por. uchwałę nr 275/59 Rady Ministrów z dnia 27 VI 1959 r. o opracowaniu narodowego planu gospodarczego, budżetu państwa, terenowych planów gospodarczych i budżetów na rok 1960; także uchwałę (nr 192/60) z dnia 9 VI 1960 r. na rok 1961 lub zarządzenie ministra finansów z dnia 20 VII 1960 r. w sprawie opracowania budżetów terenowych na rok 1961.

³³ Chodzi tu o uchwałę Rady Ministrów.

³⁴ Por. np. uchwałę sejmu PRL z dnia 22 XII 1960 r. w sprawie zatwierdzenia sprawozdania rządu z wykonania narodowego planu gospodarczego w 1959 r. i sprawozdania rządu z wykonania budżetu państwa za okres od 1 I do 31 XII 1959 r. oraz w sprawie udzielenia rządowi absolutorium za ten okres, M. P. 1960, nr 96, poz. 424. W poprzednio obowiązującym dekreście, z dnia 17 XII 1952 r. o uchwalaniu i wykonywaniu budżetu państwa (tj. do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 1 VII 1958 r. o prawie budżetowym) związek między budżetem i narodowym planem gospodarczym był słabiej zaznaczony niż w przepisach ustawy z 1958 r. Przy czym nacisk położony był raczej na stadium wykonywania obu aktów. Co do okresu opracowywania projektu budżetu powiedziane było tyle (art. 3, pkt 2 dekretu z 17 XII 1952 r.), że „Rada Ministrów uchwała corocznie projekt budżetu państwa po przedłożeniu przez Państwową Komisję Planowania Gospodarczego opinii o projekcie budżetu i przedstawia go Sejmowi". Natomiast przy wykonywaniu budżetu państwa należało m. in. stosować zasadę (art. 16 ust. 2 wymienionego dekretu) „pełnego i terminowego wykonywania zadań Narodowego Planu Gospodarczego" (por. również art. 13 pkt 2 wymienionego dekretu i ust. 2 uchwały Rady Ministrów

Już w samym pojęciu planu gospodarczego (oczywiście także wieloletniego), w procedurze jego realizacji mieści się i zadanie finansowego, stopniowego urzeczywistniania jego wskazań; plan tego urzeczywistniania ujęty bywa w programie finansowym planu gospodarczego³⁵, konkretyzowanym i — jeśli tak można się wyrazić — rozdrabnianym na wiele szczegółowych, operatywnych planów finansowych, odnoszących się tak do różnych dziedzin życia kraju, do kolejno następujących etapów tego życia, jak i do funkcjonowania różnych instytucji. Główne finansowe funkcje w ustalaniu hierarchii zadań do realizacji w czasie, nadawanie pewnego rytmu, lepiej umożliwiającego elastyczniejsze dostosowanie wieloletniego planu gospodarczego do wymagań proporcjonalnego rozwoju gospodarki niżby to mogło być osiągnięte w dłuższym, niepodzielnym okresie — przypadły budżetowi. Uchwalany co roku i na każdy rok uprzednio, budżet musi się liczyć z postanowieniami wieloletniego planu gospodarczego, które znane są już na kilka lat naprzód; zasada uprzedniości budżetu jest tu niejako podważona. Uprzedniość ta pozostaje znamieniem samego wieloletniego planu, ale — jeśli chodzi o ogólniejsze zarysy rozwoju — nie jednorocznego budżetu. Bowiem dotyczy on spraw, które w zasadzie zdecydowane zostały poza nim. Można by się wyrazić, że budżet formalnie pozostaje aktem uprzednim, ale co do przyszłości, która — choć w ogólniejszych zarysach — jest w zasadzie znana i zdecydowana (z wszelkimi zastrzeżeniami co do możliwości dostatecznego poznania przez człowieka przyszłości); pozostaje mu przeto dostosować się do niej, szczegółowo konkretyzując ją i realizując.

Te okoliczności, podważające zasadę uprzedniości budżetu, jak dotąd, nie okazały się jednak na tyle ważne, by wpłynąć na zupełne odstąpienie od niej³⁶. Można sądzić, że dzieje się tak pewnie dlatego, że przez związek z wieloletnim planem gospodarczym zasada uprzedniości budżetu została merytorycznie osłabiona w zakresie wpływu tego aktu

z dnia 29 IV 1953 r. w sprawie zasad i trybu wykonywania budżetu państwa). Uchwała nr 324 Rady Ministrów z dnia 29 IV 1953 r., w sprawie zasad i trybu uchwalania i rozpatrywania budżetów terenowych, nadawała ministrowi finansów uprawnienie rozpatrywania tego, czy uchwalone przez rady narodowe budżety terenowe zgodne były „z założeniami planu gospodarczego” (§ 16). We wspomnianych tu przepisach pominięty był związek między budżetem i planem gospodarczym w stadium sprawozdawczym; dekret z 17 XII 1952 r. zadowalał się postanowieniem (art. 33, ust. 2), iż „Rada Ministrów uchwała sprawozdanie (tj. z wykonania budżetu państwa za każdy okres budżetowy) po rozpatrzeniu uwag Ministra Kontroli Państwowej, po czym przedstawia sprawozdanie Sejmowi”.

³⁵ Por. B. Minc, *Planowanie gospodarki narodowej*, t. II, Warszawa 1955, s. 149 i n.

³⁶ Co do innych uszczerbków zasady uprzedniości por. odsyłacz 29.

na gospodarkę kraju, lecz — podobnie jak zasada jednoroczności — zachowała nadal swe znaczenie w dziedzinie funkcji porządkowych i politycznych budżetu. Przy czym nie tylko co do stosunku przedstawicielstwa ludności do rządu, lecz również i wobec tego, że budżet jest dogodnym, także dla stosunkowo krótkiego okresu działania, narzędziem kierowania w rękach centralnych organów dysponujących. Przez to, obok możliwej alternatywy: budżet albo plan, ostało się inne wyjście, a mianowicie, że dla sprawniejszego realizowania wieloletnich planów trzeba zachować i jednoroczny, uprzednio na każdy następny rok sporządzony i uchwalony budżet³⁷.

Zasada jednorocznego obowiązywania ustawy budżetowej oznacza, że ustawa ta ma być wykonana w ciągu tego roku, na jaki opiewa; zasada uprzedniości zaś — że budżet powinien być uchwalony przed początkiem okresu budżetowego. Budżet, ustawa budżetowa, nie powstaje w drodze improwizacji, projekt jego musi być przygotowany tak, by mógł być uchwalony przez powołany do tego organ władzy przed początkiem roku budżetowego. Wykonanie budżetu państwa nie jest prywatnym przedsięwzięciem rządu, jest natomiast gospodarowaniem mieniem publicznym i dlatego domaga się też publicznego złożenia sprawozdania. I gdy przygotowanie projektu budżetu poprzedza wykonanie tego aktu, złożenie sprawozdania z wykonania następuje po nim. Proces (czy procedura) budżetowy ciągnie się przeto przez czas dłuższy niżli jeden rok i składa się z paru faz. Zarówno całość procesu budżetowego, jak i poszczególne stadia jego mają swe ogólne podstawy w postanowieniach Konstytucji, rozwiniętych później w szczegółowszych przepisach innych aktów.

Zadaniem naczelnego wykonawczego i zarządzającego organu administracji państwowej, Rady Ministrów, jest coroczne uchwalenie i przedstawienie Sejmowi projektu budżetu państwa (art. 32 Konstytucji), po czym zadaniem Sejmu jest również coroczne uchwalanie budżetu państwa (art. 19). Dalsza faza postępowania budżetowego znalazła swe odbicie w tym postanowieniu Konstytucji, w którym ustaliła ona zarówno ogólnie, jak i w szczególności co do budżetu — inne obowiązki (tj. oprócz uchwalenia i przedstawienia Sejmowi projektu budżetu państwa) Rady Ministrów; organ ten „zapewnia wykonanie ustaw” (a więc i ustawy budżetowej) w ogóle, zwłaszcza zaś „czuwa nad wykonaniem . . . budżetu państwa” (art. 32). I w końcu „Rada Ministrów odpowiada i zdaje sprawę ze swej działalności przed Sejmem, a gdy Sejm

³⁷ Por. K. Heinig, op. cit., s. 149 i n., 211; J. Burkhead, *Government Budgeting*, Nowy Jork—Londyn 1956, s. 87. Por. również J. Lubowicki, *Budżet w gospodarce planowej*, w: *Wybrane Źródła i literatura do obowiązującego prawa finansowego*, pod red. L. Kurowskiego, Toruń 1949, s. 63 i n.

nie obraduje — przed Radą Państwa" (art. 30); w szczególności zaś „przedstawia Sejmowi coroczne sprawozdanie z wykonania budżetu państwa" (art. 22). Ten ogólny przepis dotyczący sprawozdania został niejako skonkretyzowany dopiero przez ustawę z dnia 13 XII 1957 r. o zmianie Konstytucji PRL³⁸, która pomieściła w Konstytucji postanowienie, iż „Najwyższa Izba Kontroli przedstawia corocznie Sejmowi uwagi o wykonaniu budżetu państwa . . . oraz wnioski w przedmiocie absolutorium dla Rządu" (art. 28d); przed umieszczeniem tego przepisu w Konstytucji właściwie nie wiadomo było, do czego ściśle nawiązać postanowienie (art. 32), że Rada Ministrów „odpowiada przed Sejmem" za swą działalność w zakresie wykonywania budżetu.

Przytoczone postanowienia Konstytucji wyraźnie rozróżniły cztery fazy postępowania budżetowego: przygotowanie projektu budżetu przez Radę Ministrów, uchwalenie budżetu przez Sejm, wykonanie uchwalonego budżetu, znów pod pieczę Rady Ministrów — i w końcu sprawozdanie z wykonania, przedstawione Sejmowi przez Radę Ministrów oraz zaopatrzone uwagami NIK i jej (wnioskiem, dotyczącym absolutorium dla Rządu; to postanowienie o absolutorium dla Rządu jest zarazem wskazówką, iż do sprawozdania z wykonania budżetu Sejm ma się ustosunkować w swej odpowiedniej uchwale. „Zatwierdzenie zamknięcia rachunków państwowych przez Sejm jest odpowiednikiem zatwierdzenia preliminarza budżetowego. Preliminarzem budżetowym rozpoczyna się w Sejmie «proces budżetowy», a kończy się udzieleniem absolutorium z wykonania tego budżetu"³⁹.

Już samo tedy wejrzenie w postanowienia Konstytucji dotyczące budżetu poucza, że postępowanie budżetowe stanowi pewien cykl, obejmujący okres dłuższy niż jeden rok. Konstytucja daje też podstawy do rozróżnienia czterech głównych faz w tym cyklu, ale nie przeszkadza to możliwości szczegółowszego rozróżnienia i innych stadiów. Oczywiście, nie na podstawie analizy postanowień Konstytucji PRL — w starszych i nowszych pracach, omawiających zagadnienia budżetowe, zależnie od tego, na co położono w nich nacisk, wymieniane bywały różne fazy i różna ich ilość; w głównych zarysach jednak wysuwane bywały te właśnie etapy, dla rozróżnienia których daje podstawę Konstytucja PRL. Można ogólnie, więc nie najściślej powiedzieć, że czasem na widoczniejsze miejsce wysuwane jest stadium sprawozdania i kontroli, to znów gdzie indziej — zagadnienie planowania budżetu⁴⁰. To ostatnie można zwłaszcza spostrzec w opracowaniach radzieckich⁴¹.

³⁸ Dz. U. 1957, nr 61, poz. 329.

³⁹ S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 405.

⁴⁰ M. Heckel, op. cit., s. 83, wymieniał aż cztery fazy postępowania budżetowego w samym parlamencie; R. Stourm (*Le Budget*, Paryż 1913, s. 49) mówił o czterech

Zagadnienie stadiów procesu budżetowego wiąże się ze sprawą czasowego zakresu obowiązywania budżetu i ma duże znaczenie dla właściwej realizacji tego aktu; i to znaczenie nie tylko porządkowe, lecz również i polityczne. Poszczególne fazy postępowania budżetowego powinny przebiegać w odpowiednim czasie, określonym przez szczegółowe terminy wymieniane w prawie budżetowym.

Jak wiadomo, Konstytucja ustaliła tylko długość okresu budżetowego na jeden rok. Ustawa o prawie budżetowym (podobnie jak poprzednio dekret z 17 XII 1952 r.) wymieniła dokładny termin tego okresu — ma to być rok kalendarzowy, tj. początkowy termin obowiązywania ustawy budżetowej przypada na dzień 1 stycznia każdego roku, końcowy — na dzień 31 grudnia tego samego roku. Projekt budżetu musi być więc przygotowany przez Radę Ministrów i uchwalony przez Sejm przed 1 stycznia — i ta data ma decydujący wpływ na terminy stadiów procesu budżetowego.

Procedura przygotowywania projektu budżetu nie jest tylko przekazywaniem informacji przez jedne organy i biernym przyjmowaniem ich przez inne. Zbyt liczne artykuły ustawy o prawie budżetowym wskazują na czynne obowiązki różnych organów przygotowujących projekt budżetu, by je tu wymieniać⁴²; wiele szczegółowych przepisów rozwija przepisy podstawowe⁴³. Budżet tylko wówczas może spełnić swe za-

stadiach w ogóle, podobnie F. Neumark (*Der Reichshaushaltsplan*, op. cit. s. 56), wysuwając jednak i szczegółowszą listę, zawierającą siedem faz; cztery fazy wymienia ten sam autor w późniejszej swej pracy (*Theorie u. Praxis...*, op. cit., s. 560). K. Heinig (op. cit., s. 62) mówi o pięciu fazach, w czym dwie wstępne i dwie następne (także s. 273). O pięciu mówi też O. Bakker, *The Budget Cycle in Public Finance in the United States of America*, The Hague 1953, s. 1 — i o czterech J. Burkhead (op. cit., s. 87), o sześciu zaś A. Smithies, *The Budgetary Process in the United States*, Nowy Jork 1955, s. 21). T. Grodyński (op. cit., s. 220), rozróżnił cztery fazy w „procesie budżetowania”, pisząc dalej: „W pierwszej fazie występuje w charakterze czynnika decydującego władza wykonawcza jako redaktor budżetu, w drugiej działa władza ustawodawcza jako organ uchwalający budżet... W trzeciej fazie budżet staje się wyłącznym narzędziem działania władzy wykonawczej, a w czwartej przychodzi znów do głosu władza ustawodawcza...”. Por. F. Neumark, *Theorie u. Praxis...*, op. cit., s. 571 i n.

⁴¹ Na przykład N. N. Rowiński, *Budżet państwowy ZSRR*, t. I, Warszawa 1950, cz. 4 i 5, *Finansy i kredyt SSSR*, pod red. A. V. Baczurina, Moskwa 1958, rozdz. X. Por. Z. Pirożyński, *System budżetowy Polski Ludowej*, Warszawa 1951, rozdz. 4 i 5.

⁴² W szczególności dział II tej ustawy, „Opracowanie i uchwalenie budżetu”.

⁴³ Np. uchwała nr 192/60 Rady Ministrów z dnia 9 VI 1960 r. o opracowaniu narodowego planu gospodarczego, budżetu państwa, terenowych planów gospodarczych i budżetów na 1961 rok; zarządzenie ministra finansów z dnia 20 VII 1960 r. w sprawie opracowania budżetów terenowych na rok 1961 — i inne.

dania, gdy jest dobrze przygotowany i w porę uchwalony⁴⁴. Takie przygotowanie i uchwalenie domaga się stosownego dla obu tych faz procedury budżetowej czasu. Co do pierwszej z wymienionych tu faz — rzecz w znacznym stopniu zależy od tego, kiedy Rada Ministrów ustali wytyczne do opracowania budżetu państwa, zaś minister finansów wyda szczegółowe przepisy o trybie opracowania projektu budżetu centralnego i budżetów terenowych oraz opracuje projekt budżetu państwa⁴⁵. Co do drugiej z wymienionych faz — sporo zależy od tego, kiedy Rada Ministrów przedstawi Sejmowi projekt budżetu państwa do uchwalenia i kiedy Sejm budżet ten uchwali⁴⁶.

Ustalenie terminarza poszczególnych faz postępowania budżetowego jest sprawą nie tylko porządkową, lecz w niemałym stopniu wpływa na merytoryczne elementy tego aktu. Ogólnie mówiąc — od tak czy inaczej wybranych terminów zależy możliwość przestrzegania co najmniej niektórych tzw. zasad budżetowych, tj. prawideł poprawnego sporządzania i uchwalania budżetu. Zwracano uwagę na zależność zupełności budżetu od zapewnienia dostatecznego czasu na przygotowanie właściwie obrachowanych kwot planowanych dochodów i wydatków⁴⁷, a można też wskazać na związki między terminami postępowania i zasadą jawności czy realności budżetu oraz wpływ ich na polityczne znaczenie debaty budżetowej w parlamencie.

Ale mimo tego wielostronnego znaczenia ustalenia właściwych terminów faz postępowania budżetowego — zbyt wiele zależy tu od okoliczności czasu i miejsca na to, by łatwo można było ustalić jakieś powszechne i na długie czasy odpowiednie i ścisłe daty, prócz dat wynikających z Konstytucji i jakiejś trwalszej ordynacji budżetowej (jak np. ustawa o prawie budżetowym z dnia 1 VII 1958 r.). Po długim i szczegółowym rozborze całego zagadnienia wypadło jednemu z autorów zakończyć wszystko tylko takim wnioskiem⁴⁸, że doświadczenie doradza, aby terminy postępowania budżetowego były pewne i nie nazbyt długie ...

Powszechnie i nie od dziś zwracana bywa uwaga nie tylko na niewłaściwość ustanawiania zbyt krótkich terminów faz postępowania budżetowego, ale również na to, że upływ zbyt długiego czasu między przygotowywaniem i wykonaniem budżetu, a zwłaszcza między wykonaniem i kontrolą jego osłabia zarówno realność planowania, jak i kontroli⁴⁹.

⁴⁴ F. Neumark, *Theorie u. Praxis ...*, op. cit., s. 585.

⁴⁵ Konstytucja, art. 32; ustawa o prawie budżetowym, art. 13, 16, 22.

⁴⁶ Konstytucja, art. 19, ustawa o prawie budżetowym, art. 2.

⁴⁷ F. Neumark, *Der Reichshaushaltsplan*, op. cit., s. 80.

⁴⁸ K. Heinig, op. cit., s. 290.

⁴⁹ Np. R. Stourm, op. cit., s. 125 i n., s. 587 i n. F. Neumark, *Theorie und Praxis ...*, op. cit., s. 560.

Niemniej jako „ideał”, który dziś niewiele krajów — poza Wielką Brytanią — osiągnęło, wymieniany był okres trzech lat, jakie mają upłynąć między początkiem przygotowywania jednorocznego budżetu a jego ostatecznym zamknięciem, po dokonaniu kontroli ...⁵⁰. W Stanach Zjednoczonych okres ten wynosi jakieś 27 miesięcy⁵¹, przy czym okres przygotowywania projektu budżetu — różny w różnych resortach — trwa średnio pięć miesięcy (w resorcie spraw wojskowych — piętnaście). W ZSRR projekt budżetu bywa przedkładany Radzie Najwyższej na jakieś półtora do dwóch miesięcy przed otwarciem sesji, na której ma się odbyć debata budżetowa⁵².

W Polskiej Rzplitej Ludowej rok budżetowy rozpoczyna się — jak wiadomo — w dniu 1 stycznia i to jest termin, do którego powinny dostosować się terminy wszystkich poprzedzających faz postępowania budżetowego; tak jak data zamknięcia budżetu — 31 grudzień — jest datą, która wpływa na terminy końcowych faz tego postępowania, sprawozdania z wykonania budżetu i kontroli jego. Przytaczany już wyżej art. 16 ustawy o prawie budżetowym z 1 VII 1958 r. postanawia, że Rada Ministrów ma ustalić „wytyczne” do opracowania budżetu państwa (równocześnie z wytycznymi do opracowania narodowego planu gospodarczego), zaś na podstawie tych wytycznych minister finansów ma wydać szczegółowe przepisy o trybie opracowania budżetu centralnego i budżetów terenowych. Data ustalenia owych „wytycznych” Rady Ministrów jest właśnie datą rozpoczęcia corocznej procedury budżetowej. Dla przykładu: uchwała Rady Ministrów (nr 192/60) o opracowaniu narodowego planu gospodarczego, budżetu państwa, terenowych planów gospodarczych i budżetów na rok 1961 powzięta została 9 VI 1960 r. „Wytyczne” te wysuwały różne terminy dla przygotowywania przez różne organy projektów ich budżetów; i tak np. projekty wojewódzkich planów i budżetów, akceptowane przez prezydium wojewódzkich rad narodowych, powinny były być przesłane w odpowiednich wycinkach właściwym ministerstwu oraz zbiorczo Komisji Planowania i Ministerstwu Finansów w terminie do 25 IX 1960 r. (w pewnym szczególnym przypadku — do 15 IX); Ministerstwo Finansów w terminie do 10 XI 1960 r. miało przedstawić Radzie Ministrów projekt budżetu państwa na 1961 r. (wraz z wykazem spraw, co do których nie osiągnięto porozumienia z ministerstwami i prezydiami wojewódzkich rad narodowych i Komisją Planowania). Ustawa z 1 VII 1958 r. o prawie budżetowym postanowiła (art. 3, ust. 2), że rady narodowe mają uchwalić swe budżety najpóź-

⁵⁰ F. Neumark, op. cit.

⁵¹ J. Burkhead, op. cit., s. 104, 269,

⁵² A. Baczurin, *Ekonomiczeskoje sodierżanije biudżeta pri socjalizmie*, Moskwa 1957, s. 166.

niej do 15 XI roku poprzedzającego okres budżetowy⁵³. W świetle postanowień „wytycznych” budżetowych Rady Ministrów na 1961 r. ustawowa data uchwalenia budżetów terenowych (15 XI) była tylko datą — jak sama ustawa podkreślała — „najpóźniejszą”: Rada Ministrów wyznacza wcześniejsze. Przez to oczywiście pozostawia radom narodowym mniej czasu na opracowanie ich budżetów, ale umożliwia nieco wcześniejsze znalezienie się tych budżetów w Ministerstwie Finansów i daje nieco więcej czasu na ostateczne przygotowanie budżetu państwa. Ten powinien być przedstawiony Sejmowi do uchwalenia najpóźniej w ostatnim dniu listopada poprzedzającego przyszły rok budżetowy. Cały przeto okres przygotowywania budżetu państwa ciągnie się mniej więcej od połowy czerwca (wyżej przytaczana uchwała Rady Ministrów z 9 VI 1960 r.) do końca listopada, czyli jakieś pięć i pół miesiąca⁵⁴.

Trudno orzec, czy jest to okres krótki, czy długi; w każdym razie można chyba sądzić, że przygotowywanie budżetu w państwach o kapitalistycznych ustrojach gospodarczych w zasadzie mogłoby zająć mniej czasu niżli w państwach o typie socjalistycznym. Bowiem w pierwszych, zwłaszcza we wcześniejszym okresie istnienia tego rodzaju państw — budżety miały i w różnym stopniu jeszcze mają charakter administracyjny, podczas gdy budżety państw socjalistycznych — przede wszystkim gospodarczy. W pierwszym przypadku budżety państwowe mieszczą sporo sum — zwłaszcza wydatków — o charakterze mniej lub więcej szablonowym, w drugim zaś związane są z tętnem życia gospodarczego kraju, które nie jest łatwe do wymierzenia; przygotowywanie projektu budżetu byłoby tu też bardzo niełatwe — bez szerokiego posługiwania się wszelkiego rodzaju normami i w ogóle elementami planowania gospodarczego, które w tych warunkach staje się przez to niejako koniecznym warunkiem sporządzania budżetu.

Sprawa właściwej chwili, w której projekt budżetu państwa powi-

⁵³ Poprzednio obowiązujący dekret z dnia 17 XII o uchwalaniu i wykonywaniu budżetu państwa postanawiał, że rady narodowe mają uchwalać swe budżety po uchwaleniu budżetu państwa. Późne, czasem w połowie roku budżetowego, ostateczne uchwalanie budżetów terenowych, właściwie pozbawiało je znaczenia: szczegółowe przepisy, regulujące na podstawie wymienionego dekretu zasady, terminy i tryb opracowywania i wykonywania budżetu państwa i budżetów terenowych wprawdzie wymieniały owe terminy, ale nie ustalały daty początkowej, od której miałyby się one rachować. Dekret z dnia 31 XII 1956 r. odwrócił porządek uchwalania budżetów terenowych i budżetu państwa i był niejako zapowiedzią nowego, dziś obowiązującego prawa budżetowego.

⁵⁴ Wymieniona uchwała zobowiązywała ministra finansów (§ 3) do przedstawienia Radzie Ministrów wytycznych do opracowania budżetów terenowych na 1961 rok do dnia 10 VII 1960 r. Zarządzenie nr 149 ministra finansów w sprawie opracowania budżetów terenowych na rok 1961 ukazało się w dniu 20 VII 1960 r.

nien być przedstawiony parlamentowi do uchwalenia, od dawna skupiała na sobie uwagę i nadal skupia — tak w państwach o ustroju kapitalistycznym, jak socjalistycznym; chodziło o to, by Izba, „jako rzeczywisty gospodarz kraju”⁵⁵, miała dostateczną ilość czasu na sumienne i sprawne wywiązanie się z ciążących na niej w tej dziedzinie obowiązków. Ma to nie tylko porządkowe, ale także i polityczne znaczenie; stąd przeważa tu troska o przestrzeganie wczesnej daty złożenia projektu budżetu w parlamencie⁵⁶, choć nie brak i dawnej uwagi, przestrzegającej właśnie przed zbytnim przeciąganiem obrad nad uchwalaniem budżetu⁵⁷. „Zupełna jawność i publiczność budżetu jest jedną z najważniejszych cech systemu budżetowego w ZSRR” — pisał autor radziecki⁵⁸. „Deputowani do Rady Najwyższej ZSRR w toku omawiania budżetu mają prawo krytykowania działalności Rządu, każdego ministerstwa i instytucji oraz podległych im organów i urzędów, zgłaszania wniosków o podwyższenie lub obniżenie dochodów i wydatków budżetu . . . Ustanowienie budżetu państwowego i wszechstronne omówienie go na sesji Najwyższej Rady ZSRR mają duże gospodarcze i polityczne znaczenie . . .”. Wagę obrad parlamentu nad budżetem i konieczność — na to by nie były one tylko swego rodzaju formalnością — jakiegoś stosownego czasu ich trwania podkreśla okoliczność możliwości wprowadzania w toku obrad poselskich i właśnie przez posłów, zmian w zgłoszonym przez Radę Ministrów projekcie budżetu (Konstytucja, art. 20 ust. 1). Zagadnienie poselskiej inicjatywy budżetowej ma zresztą swe polityczne znaczenie — z drugiej jednak strony trudno nie zauważyć, że w obecnych warunkach, przy tak szerokim zakresie budżetu — realna możliwość wprowadzenia jakichś głębiej sięgających zmian przez członków parlamentu w zgłoszonym przez rząd projekcie budżetu — nie może być wielka. W obradach Sejmu nad budżetem chyba chodzi zwłaszcza o możliwość ogólnego ustosunkowania się do zgłoszonego projektu budżetu, a przez to do kierunku polityki rządu, niż o daleko sięgającą szczegółowość oceny tego aktu. A to ogólne ustosunkowanie nie wymaga tak długiego czasu, jaki potrzebny byłby przy wnikliwszej szczegółowości obrad; stąd współczesny tryb gospodarki państwowej nie narzuca konieczności zapewnienia jakiegoś bardzo długiego okresu czasu na debatę budżetową w parlamencie⁵⁹. Czas trwania debaty tej w Sejmie

⁵⁵ N. N. Rowiński, op. cit., s. 383.

⁵⁶ Por. F. Neumark, *Der Reichshaushaltsplan*, op. cit., s. 52, 79 i n.; tenże, *Der Budgetkreislauf* . . ., op. cit., s. 561.

⁵⁷ A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości*, Poznań 1923, s. 28.

⁵⁸ A. Baczurin, op. cit., s. 167.

⁵⁹ F. Neumark, op. cit., mówi że „normalnie” powinna ona trwać dwa do trzech miesięcy, Oczywiście chodziło tu o budżet, wprawdzie współczesny, ale typu

właściwie nie może być ściśle określony przepisami. Z postanowienia ustawy o prawie budżetowym (art. 2, ust. 3) wynika, że najkrótszym okresem debaty budżetowej na plenum Sejmu może być jeden miesiąc⁶⁰. W myśl zasady uprzedniości budżetu i zgodnie z duchem postanowień Konstytucji ustawa budżetowa na następny rok budżetowy powinna być — jak wiadomo — uchwalona każdego roku przed 1 stycznia. Dzień 31 grudnia kończy dwa etapy postępowania budżetowego — przygotowanie projektu budżetu i uchwalenie go, zaś z dniem 1 stycznia otwierają się następne fazy tego postępowania — wykonanie świeżo uchwalonego budżetu oraz zamknięcie rachunków zeń i kontrola wykonania wraz z powzięciem przez Sejm uchwały „w przedmiocie absolutorium dla Rządu”.

Wykonanie budżetu ciągnie się, zgodnie z postanowieniem Konstytucji i innych, wyżej wymienianych już przepisów, przez cały rok kalendarzowy, by zakończyć się znów 31 grudnia roku, na który opiewa dana ustawa budżetowa⁶¹. Konstytucja postanowiła (art. 32, ust. 6), że Rada Ministrów ma corocznie przedstawiać Sejmowi sprawozdanie z wykonania budżetu państwa, nie wysuwając tu jednak żadnego terminu, w którym owo sprawozdanie ma być złożone. Jak wiadomo, Rada Ministrów ma przesłać sprawozdanie z wykonania budżetu państwa jednocześnie także i Najwyższej Izbie Kontroli dla przedstawienia przez nią uwag o wykonaniu budżetu państwa oraz wniosku „w przedmiocie abso-

kapitalistycznego. Czasem przewlekłość debaty parlamentarnej nad budżetem poddawana bywała surowej krytyce; M. Figère (op. cit., s. 236 i n.) zarzucał jej „zawodową demagogię” (miał na myśli parlament francuski) i przytaczał zdanie J. Jaurès'a z „L'Humanité” z 1913 r.: „Czym zajmuje się Izba dzisiaj? Debatuje nad budżetem. Czym zajmowała się wczoraj? Debatowała nad budżetem. Czym zajmie się jutro? Będzie debatowała nad budżetem”. W roku 1955 francuska Izba Deputowanych poświęciła na debatę budżetową 129 posiedzeń, by w końcu uchwalić budżet z dziewięciomiesięcznym opóźnieniem. Angielska Izba Gmin nigdy nie obradowała nad budżetem dłużej niż na 35 posiedzeniach (H. Laufenburger, op. cit., s. 237). We Włoszech konstytucyjnie zawarowanym terminem rozpoczęcia debaty budżetowej w izbach jest pierwszy powszedni dzień lutego. Rok budżetowy zaczyna się tam 1 VII.

⁶⁰ Co do obrad w komisjach sejmowych por. A. Gwizdź, *Z zagadnień procedury ustawodawczej. O uchwalaniu przez Sejm ustawy budżetowej*, „Państwo i Prawo” 1958, zes. 7, s. 75.

⁶¹ W polskim prawie budżetowym przyjęty został system zamykania rachunków budżetowych z ostatnim dniem okresu budżetowego, z dopuszczeniem nieznacznych i ściśle wyliczonych przypadków, w których można dokonać księgowania na rachunek zamykanego budżetu do dnia 8 I następnego roku. Por. na przykład zarządzenie ministra finansów z dnia 10 III 1956 r. w sprawie przepisów o rachunkowości budżetowej, M. P. nr 29, poz. 390, § 93 — i wiele innych przepisów. Por. Z. Pirożyński, *System ...*, op. cit. s. 257.

lutorium dla Rządu" (Konstytucja, art. 28d)⁶². Termin przesłania przez rząd sprawozdania z wykonania budżetu państwa ustaliła ustawa o prawie budżetowym (art 48 pkt 4) — mianowicie ma ono być w obu przypadkach przedstawione (przesłane) do dnia 1 października następnego okresu budżetowego⁶³. Z chwilą przesłania przez Radę Ministrów tego sprawozdania Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli następuje ostatnia faza postępowania budżetowego, zakończona uchwałą Sejmu, ustosunkowującą się tak do samego sprawozdania, jak i do uwag Najwyższej Izby Kontroli oraz jej wniosku „w przedmiocie absolutorium dla Rządu”, z czym wiąże się postanowienie Konstytucji (art. 30 ust. 2), iż „Rada Ministrów odpowiada . . . przed Sejmem”. Dokładna data powzięcia tej uchwały przez Sejm oczywiście nie została nigdzie ustalona, utarł się jednak zwyczaj, że ma to miejsce pod koniec następnego po sprawozdawczym roku, z reguły równocześnie (tj. na tej samej sesji sejmowej) z uchwaleniem budżetu na rok drugi z kolei po sprawozdawczym. Sejm i Najwyższa Izba Kontroli mają przeto w zasadzie najwyżej około trzech miesięcy czasu na zapoznanie się ze sprawozdaniem, z tym, że dla ustosunkowania się Sejmu do stanowiska Najwyższej Izby pozostawać może znacznie mniej czasu⁶⁴.

Kontrola Sejmu, dotycząca kierunku i prowadzenia polityki i (gospodarki państwowej przez rząd, jest, a w każdym bądź razie może być stała (por. Konstytucja, art. 15 ust. 3, art. 20 ust. 2, art. 30 ust. 2 i inne), ale w szczególności sprawuje on ją w dwóch okresach: uchwalania budżetu państwa (i planów gospodarczych) oraz ustosunkowywania się do sprawozdania z wykonania budżetu i wniosku Najwyższej Izby Kontroli „w przedmiocie absolutorium dla Rządu”. Z dawna utartym zwyczajem szczegółowa dyskusja poprzedza w Sejmie uchwalenie budżetu, natomiast często nader sumarycznie traktowane bywa sprawozdanie z wykonania budżetu (oraz planu gospodarczego) i sprawa wniosku Najwyższej Izby Kontroli „w przedmiocie absolutorium dla Rządu”. We współczesnym sposobie zawiadywania gospodarką państwową są pewne

⁶² Por. L. Kurowski, op. cit., s. 12 i n. Por. również uchwałą Sejmu PRL z dnia 13 XII 1957 r. o trybie przedkładania sejmowi sprawozdań i zlecenia przez Sejm zadań Najwyższej Izbie Kontroli, M. P. nr 99, poz. 578.

⁶³ Poprzednio obowiązujący dekret z dnia 17 XII o uchwalaniu i wykonywaniu budżetu państwa mówił o uchwalaniu przez Radę Ministrów sprawozdania z wykonania budżetu, po czym rada — po „rozpatrzeniu” uwag, w które zaopatrywał sprawozdanie minister kontroli państwowej, przedstawiała je Sejmowi; dekret nie wspominał o celu, w jakim miało to nastąpić. Zaś co do terminów sporządzania sprawozdań z wykonania budżetu państwa zawierał nadający się do luźnej interpretacji przepis, iż „Rada Ministrów ustali... terminy ich przedkładania” oraz że uprawnienie to może ona „przekazać Ministrowi Finansów”.

⁶⁴ Por. A. Gwiżdż, op. cit., s. 78.

okoliczności, które zdaje się że powinny skłonić przynajmniej do zastanowienia się, czy ten utarty zwyczaj ma jeszcze i dziś dostateczne walory po temu, by nadal zachowywać go bez zmian. Nie dotykając obecnie politycznej strony sprawy, należałoby może zwrócić uwagę przede wszystkim na to, że budżet nie jest już jedynym aktem planowania gospodarki narodowej i że Sejm ma możliwość wypowiedzania się o zamierzonym na przyszłość kierunku tej gospodarki także i przy sprawie planów gospodarczych⁶⁵; zwłaszcza chodziłoby tu o wieloletnie plany gospodarcze.

Plany te ustalają pewien wiążący kierunek polityki i gospodarki państwowej i gdy Sejm uchwali je — niejako przesądza przynajmniej ogólny kształt budżetów na okres wieloletniego planu. Zasada uprzedniości budżetu, na co wyżej zwrócona już była uwaga, zostaje przez to osłabiona i przez to samo słabnie waga budżetu⁶⁶, a przynajmniej waga planowania rozkłada się tu między plan gospodarczy i budżet. Następnie, przy współczesnym rozroście gospodarki państwowej, zwłaszcza w socjalistycznych ustrojach gospodarczych, szczegółowe rozdysonowanie działalności przeróżnych organów politycznych, gospodarczych i społecznych może przerastać zdolność Sejmu do dokonania tego dzieła w stosunkowo tak krótkim czasie, jaki przepisy prawa budżetowego pozostawiają na uchwalenie budżetu; osłabia to zasadę szczególności budżetu. A budżet jest aktem szczegółowym.

Wyczerpujące roztrząsnięcie spraw przez Sejm przy uchwalaniu wieloletniego planu gospodarczego mogłoby może zwolnić ten naczelny organ władzy państwowej od jakiejś szczegółowszej dyskusji nad corocznym budżetem i utrzymać ją właśnie w takich szrankach, na jakie pozwala czas, pozostawiony obecnie dla niej przez prawo budżetowe, bez mniemania, że jest to debata w pełni wyczerpująca sprawę; w debacie tej raczej chodziłoby pewnie o ustalenie jakiejś periodyzacji i proporcji w realizowaniu zadań wskazanych przez plan gospodarczy.

Ale badanie budżetu jest niezbędne dla przeprowadzenia przez Sejm kontroli gospodarki państwowej. Tymczasem w samym Sejmie etap postępowania budżetowego, obejmujący kontrolę wykonania budżetu, jest zwątlony. To prawda, że Najwyższa Izba Kontroli jest organem nie rządu, lecz Sejmu i przeprowadzona przez nią kontrola wykonywania i wykonania budżetu może być uznana za kontrolę, dokonaną przez Sejm. Lecz w każdym razie byłaby to kontrola pośrednia Sejmu, on sam zaś zbywa sprawozdanie rządu z wykonania budżetu i wniosek

⁶⁵ M. Figère, op. cit., s. 17.

⁶⁶ Ibidem, s. 84.

Najwyższej Izby Kontroli „w przedmiocie absolutorium dla Rządu” krótką dyskusją i jeszcze krótszą uchwałą⁶⁷. Nie od rzeczy byłoby zastanowienie się nad tym, czy czasem kontrola wykonania zadania nie jest przynajmniej równie ważna, co kontrolowanie planowania zadania. I czy nie byłoby wskazane jakieś przesunięcie ciężaru kontroli na coroczne sprawozdanie z wykonania budżetu. Wyraźniejszej wymowy nabrałoby wówczas postanowienie Konstytucji o odpowiedzialności i zdawaniu sprawy z jej działalności przez Radę Ministrów przed Sejmem. „Cykl” kontrolny Sejmu rozłożyłby się wówczas na ogólną ocenę całokształtu wieloletniego planu gospodarczego, coroczny przegląd zamierzonej realizacji tego planu przez budżet — i w końcu na coroczną szczegółową kontrolę wykonania każdego rocznego etapu realizacji. Oczywiście, może wymagałoby to stosownego rozłożenia poszczególnych faz postępowania budżetowego w czasie, przy czym można przypuszczać, że ostatnia faza jego, kontrola wykonania budżetu i ustosunkowania się Sejmu do wniosku Najwyższej Izby Kontroli „w przedmiocie absolutorium dla Rządu” — zapewne ciągnęłaby się dłużej niż jest to obecnie, co miałyby i swe złe strony.

W świetle obecnie obowiązujących przepisów całość postępowania budżetowego, czyli zakres czasowy cyklu budżetowego przy ustawie budżetowej obowiązującej jeden rok wynosi około dwóch i pół roku. Nie jest to okres krótki, ale jeszcze mogący zapewnić aktualność i realność budżetu zarówno w stadium jego przygotowywania, jak i sprawozdania zeń. Zarazem wymagający dużej sprawności organów zatrudnionych w postępowaniu budżetowym, które jednocześnie opracowują przyszły budżet, wykonują obecny i sporządzają sprawozdanie z przeszłego.

⁶⁷ Por. np. uchwałę Sejmu PRL z dnia 22 XII 1960 r. w sprawie zatwierdzenia sprawozdania rządu z wykonania narodowego planu gospodarczego w 1959 r. i sprawozdania rządu z wykonania budżetu państwa za okres od 1 I do 31 XII 1959 r. oraz w sprawie udzielenia rządowi absolutorium za ten okres, M. P. nr 96, poz. 424. Por. R. Szawłowski, *Legislatywa a kontrola państwa w Polsce Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1959, zesz. 8–9, s. 283 i n. Małe zainteresowanie sprawozdaniem budżetowym przejawia się nie tylko u nas, po trosze i ze względów — można by powiedzieć — technicznych. „Dla zamknięć rachunków budżetowych brak bodźca do dyskusji — pisał jeden z autorów (G. Bentivenga, *La tutela del bilancio e l'approvazione dei conti dei ministri in Inghilterra*, Archivio Finanziario, t. I, Padova 1950, s. 54). W dodatku technicznie są one mniej dostępne i zainteresowanie nimi Izby jest słabe. W znacznym stopniu przyczynia się też do tego nowe zjawisko, które występuje obecnie w niektórych krajach europejskich; w przypadku mianowicie istnienia dużych większości parlamentarnych często się zdarza, że przez źle pojętą dyscyplinę partyjną wstrzymują się one od jakiegokolwiek krytyki zamknięć rachunkowych...”.