

JAN ZDZITOWIECKI

## USTAWA BUDŻETOWA

Podstawową normą prawną Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jest Konstytucja z dnia 22 lipca 1952 r. Jej art. 19 stanowi, iż „Sejm uchwała corocznie budżet państwa”. Wprawdzie Konstytucja mówi o tym, że „Sejm uchwała ustawy . . .” (art. 15 ust. 3), jednak ponieważ nigdzie nie określa przedmiotu tego rodzaju aktów prawnych<sup>1</sup>, więc poza przypadkami, w których wyraźnie, choćby pośrednio, nakazuje ona ustawowe uregulowanie sprawy (np. art. 59, 74) — dla określenia tego wypadu uciekać się do ogólnej interpretacji, zwłaszcza założeń ustroju państwa, ujętych w Konstytucji. Mówiąc ogólnie o uchwalaniu przez Sejm ustaw i domagając się ich dla uregulowania przynajmniej niektórych dziedzin, Konstytucja nie dała wyraźnej wskazówki co do postaci aktu, w jakim ma być uchwalony budżet<sup>2</sup>. Budżety były uchwalane przez Sejm w postaci ustaw, ale formalnie milczał o tym również dekret o uchwalaniu i wykonywaniu budżetu państwa z dnia 17 grudnia 1952 r.<sup>3</sup>, faktycznie przelewając wiele uprawnień w zakresie stanowienia budżetu na organy administracji państwowej. I dopiero w ustawie z dnia 1 lipca 1958 r. o prawie budżetowym<sup>4</sup> znalazło się postanowienie, iż „Sejm uchwała corocznie budżet państwa w drodze ustawy” (art. 2, ust. 2), ustalając przez to „bezpośredni i faktyczny wpływ Sejmu na rozstrzygnięcie sprawy”<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> A. Płoszewski i S. Sójka, *Dekrety z mocą ustawy*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza, „Prawo”, nr 5, s. 175. Poruszając podobną sprawę, R. Carré de Malberg (*La Loi, expression de la volonté générale*, Paris 1931, s. 54) pisze, że „zakres stosunków, które mogą być uregulowane ustawą (la domaine de la loi) nie ma granic”, parlament może wszystko uczynić przedmiotem ustawy.

<sup>2</sup> A. Gwiżdż, *Z zagadnień procedury ustawodawczej. O uchwalaniu przez Sejm ustawy budżetowej*, „Państwo i Prawo”, 1958, nr 7, s. 70.

<sup>3</sup> Dz. U. 1952, nr 50, poz. 334.

<sup>4</sup> Dz. U. 1958, nr 45, poz. 221.

<sup>5</sup> Por. S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 398.

Budżet uchwalamy więc jest w postaci ustawy i charakter tego aktu oraz wiele zagadnień z tym związanych, wobec bliskiego stosunku całego procesu budżetowego z kolejami życia społecznego, budzi szczególne zainteresowanie. Najpierw ze względów ogólnych, gdyż prawa socjalistyczne określa się jako należące do tego typu historycznego praw, które stały się wyrazem interesu i woli ludu pracującego, zwłaszcza klasy robotniczej, kierującej losami społeczności, oraz stały się jednym z narzędzi tego kierownictwa<sup>6</sup>. W szczególności zaś ze względu na to, że budżet państwa socjalistycznego, oparty przede wszystkim na uspołecznionym gospodarstwie kraju, zarówno w swych dochodach, jak i wydatkach sięga tak głęboko w życie, że każdy niemal namacalnie odczuwa jego fluktuacje.

Budżet, jego zestawienie, uchwalenie i wykonanie domaga się wielu zabiegów natury formalnej i technicznej. Ale rola techniki jest w tym procesie raczej drugoplanowa, technicy wysuwają się w nim dopiero po orzeczeniach polityków i ekonomistów i w swym charakterze techników przedtem mają mniej do powiedzenia w sprawie treści zagadnień politycznych i gospodarczych, rozstrzyganych w budżecie. Niemniej jednak sprawy formalne budżetu, jego postać, były przedmiotem długiej ewolucji i ścierania się wielu oddziaływań; ale czy wobec jakby drugoplanowej roli strony technicznej i formalnej warto było i warto jest poświęcać temu zagadnieniu więcej uwagi? Poświęcano temu tyle zachodu i zwraca się na to nadal uwagę dlatego, że choć powodzenie budżetu państwowego nie zależy tylko od przestrzegania pewnej techniki i formy, to jednak właśnie jej zadaniem jest niejako piecza nad zachowaniem treści tego aktu.

Zagadnienie charakteru prawnego budżetu wiązało się w zeszłym stuleciu i później z doktryną podziału władz i tak jak ona wykorzystywane było jako oręż w walce demokratycznej we wcześniejszym okresie burżuazji z autokratyzmem. Nadanie budżetowi charakteru ustawy czy zepchnięcie go do roli aktu administracyjnego albo rozszerzało i wzmacniało uprawnienia parlamentu, albo też redukowało je na rzecz rządu. Cała sprawa miała przeto piętno polityczne i uznanie ustawowego charakteru budżetu nie było bez znaczenia dla pogłębienia postępowego nurtu w życiu narodów. Świe-

<sup>6</sup> Por. Konstytucja PRL, ust. 4 ust. 1; S. Rozmaryn, op. cit., s. 2,33; G. I. Fiedkin, *Rol zakonodatelstwa SSSR w osuszczestwlenii osnovnykh funkcji sowietskogo gosudarstwa*, Moskwa 1953, s. 35 i n.

żego rumieńca nabrało to zagadnienie w związku ze znanym sporem prezesa rady ministrów w Prusach, O. v. Bismarcka z sejmem pruskim z lat 1862—1866. Formalnie w sporze tym zwyciężył sejm, Korona musiała w końcu uznać jego uprawnienia. Lecz spór ten dostarczył okazji do poruszenia sprawy charakteru budżetu w literaturze naukowej. Idąc za Rudolfem Gneistem<sup>7</sup>, wysunął swe głośne i do ostatnich lat omawiane zdanie Paul Laband<sup>8</sup>. Interpretując postanowienia ówczesnej konstytucji pruskiej powiedział on, że „ustanowienie budżetu państwowego materialnie nie jest wcale aktem prawodawstwa, lecz aktem administracyjnym, bowiem budżet nie zawiera norm prawnych, lecz pozycje rachunkowe, a więc bynajmniej nie jest ustawą w znaczeniu materialnym; wobec tego zdanie [konstytucji pruskiej]: Budżet państwowy ustanawiany jest w drodze ustawy — nie ma innego znaczenia, jak tylko to, że budżet państwowy ustanawiany jest tak, jak ustawa, albo ustanawiany jest w drodze ustawodawczej... Budżet nie zawiera żadnych reguł prawnych, żadnych poleceń lub zakazów, lecz tylko liczby". Wprawdzie przytoczony autor określał też budżet jako program zarządu państwowego, który wybiega daleko poza zakres finansów, co może mogłoby w pewnym stopniu osłabić jego główne twierdzenie, wprawdzie samo polityczne znaczenie zagadnienia z czasem zmalało<sup>9</sup> — niemniej poruszane ono jest, jak wspomniano, aż do ostatnich czasów.

Rozróżnianie czy zgoła przeciwstawianie materialnego i formalnego charakteru budżetu powstało w Niemczech na tle tam przede wszystkim podtrzymywanej teorii dwóch rodzajów ustaw<sup>10</sup> — później u niektórych autorów traciło jednak na ostrości. A. Wagner<sup>11</sup> utrzymywał iż dla praktyki finansowej znacznie ważniejsze są sprawy techniki budżetowej, zagadnienia zaś prawne są drugoplanowe; nie widział on potrzeby zajmowania się w swym dziele, poświęconym finansom, związanymi z tymi zagadnieniami i „wie-

<sup>7</sup> R. Gneist, *Budget und Gesetz*, Berlin. 1867, oraz *Gesetz und Budget*, Berlin 1879.

<sup>8</sup> P. Laband, *Das Finanzrecht des Deutschen Reiches*, Leipzig 1873, s. 525 i n.; tenże, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, t. IV, Tübingen 1914, s. 524.

<sup>9</sup> Choć i w nowszych latach poruszane było dla politycznych względów, z tą odmianą, że monarchę zastąpił z czasem dyktator, por. H. Armbruster, *Die Wandlung des Reichshaushaltsrechts*, Stuttgart—Berlin 1939.

<sup>10</sup> Por. R. Carré de Malberg, op. cit., s. 15, 56.

<sup>11</sup> A. Wagner, *Lehr- und Handbuch der politischen Oekonomie*. Vierte Hauptabteilung: *Finanzwissenschaft*, cz. 1, Leipzig 1883, s. 220, 240.

loma trudnymi kontrowersjami". Niewiele uwagi poświęcił im też w swej podstawowej na owe czasy pracy o budżecie M. v. Heckel<sup>12</sup>. Twierdził on, że celem budżetu jest przede wszystkim utrzymanie materialnego porządku w gospodarce finansowej, bowiem wyraża on w liczbach planowane zaspokojenie potrzeb społecznych; formalny zaś porządek gospodarstwa państwowego jest przez budżet o tyle ustalony, o ile sprawia on, że metoda konkretnego przeprowadzania zadań finansowych staje się jawna. Opierając się głównie na pracach R. Gneista i P. Labanda, ale powołując się i na innych ówczesnych niemieckich pisarzy, bardzo stanowczo opowiadał się za uznaniem budżetu za ustawę tylko w formalnym znaczeniu — Leon Biliński<sup>13</sup>.

Zainteresowanie charakterem ustawy budżetowej nie ustało i w literaturze międzywojennej (lub w dawniejszych pracach, ponownie wydawanych w tych czasach), niekiedy zdradzającej w tej sprawie znaczne wahania. Zgodnie z dawnym niemieckim poglądem utrzymywał np. Walter Jellinek<sup>14</sup>, iż coroczna ustawa budżetowa, choć wprawdzie z pewnymi odchyleniami, jednak ustanawiana jest tak jak zwykłe ustawy, ale inaczej niż większość ich — nie zawiera ani reguł prawnych, ani ogólnych .. . Pozytywnie ustawa budżetowa jest „poleceniem służbowym (Dienstbefehl) w postaci ustawy, skierowanym do wszystkich urzędników zarządzających państwowymi pieniędzmi...”. Wymieniony autor oparł swój pogląd na interpretacji postanowienia ówczesnej ordynacji budżetowej Rzeszy, które na podstawie budżetu nie dopuszczało do roszczeń osób trzecich.

Wręcz inne zdanie, zgodnie ze swym stanowiskiem co do dualizmu ustaw, wypowiadał R. Carré de Malberg<sup>15</sup>. „Ustawę budżetową — pisał on — chciano uznać za akt administracyjny, nie za ustawodawstwo materialne, bowiem — jak utrzymywano — dotyczy

<sup>12</sup> M. v. Heckel, *Das Budget*, Leipzig 1898, s. 6, 7.

<sup>13</sup> L. Biliński, *System nauki skarbowej, a w szczególności nauki o podatkach*, Lwów 1876, s. 397 i n. Pogląd autorów niemieckich na charakter budżetu jako na ustawę formalną podtrzymywał L. Duguit (*Manuel de droit constitutionnel*, Paris 1907, s. 937), zgodnie ze swym zasadniczym stanowiskiem w sprawie charakteru ustaw (*Leçons de droit public general*, Paris 1926, s. 158 i n.). Por. Gouet, *La question constitutionnelle des prétendus Décret-Lois*, Paris 1932, s. 22 i n. L. Duguit w późniejszych pracach (*L'État*, t. I. s. 524 i n.) porzucił swe poprzednie zdanie.

<sup>14</sup> W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1928, s. 372.

<sup>15</sup> R. Carré de Malberg, *Contribution à la Théorie générale de l'État*, t. I, Paris 1920. Tegoż autora: *La Loi...*, s. 64.

ona zarządu gospodarczego, lecz nie tworzenia prawa. Jest to nieuznawanie faktu skądinąd niezaprzeczalnego, że budżet, mimo iż składa się z liczb, ma dla władzy administracyjnej znaczenie i wartość reguły kierującej, jak również uprawnienia ustalającego z finansowego punktu widzenia cały program działania na nadchodzący okres. Przez to samo że ta reguła budżetowa warunkuje i określa działalność administratorów, w najwyższym stopniu staje się ona jednym z czynników porządku prawnego realizowanego przez ustawodawstwo. Czy trzeba dodawać, że ustawa budżetowa, będąc regułą finansową działalności administracyjnej, jednocześnie jak najbardziej dotyczy samych obywateli?"<sup>16</sup>.

Autorzy zwracający swą uwagę głównie na stronę gospodarczą i finansową budżetu — mniej przejmowali się zagadnieniem charakteru prawnego ustawy budżetowej. Fritz Neumark<sup>17</sup> pisał, że wprawdzie budżet może być także przedmiotem rozważań prawnych, ale nie miał ochoty mieszać się do definicji rozwijanych przez prawników i utrzymywał, że to nie budżet jest aktem administracyjnym czy ustawowym, lecz jego ustanowienie i zatwierdzenie, sam budżet zaś jest następstwem tego aktu. Nie wygląda to zbyt jasno, sam Neumark mówił jednak o funkcji prawnej budżetu polegającej na prawnym związaniu organów administracji wobec parlamentu; przy tej okazji określał on budżet jako normę administracyjną. Chwiejne stanowisko niektórych autorów polegało na tym, że zależnie od okoliczności, czy w budżecie znalazły się nowe pozycje wydatków lub dochodów, czy też tylko dawne — widzieli w nim „rzeczywistą” lub tylko formalną ustawę<sup>18</sup>. Gdzie indziej znaleźć można było rozróżnienie trzech rodzajów ustaw: konstytucyjne, zwykłe i osobną kategorię ustaw budżetowych<sup>19</sup>, co nie wydaje się być jednak najlepszym wyjściem, a w każdym razie domagałoby się szczegółowszego określenia tego ostatniego rodzaju ustaw. Pewne

<sup>16</sup> M. Hauriou (*Précis de droit constitutionnel*, Paris 1923, s. 561) pisze, że „rządzenie osiąga się za cenę pieniądza”, dodając gdzie indziej (*Précis de droit administratif et de droit public*, Paris 1927, s. 908), że za pomocą budżetu ciała ustawodawcze „regulują działalność organów wykonawczych”.

<sup>17</sup> F. Neumark, *Der Reichshaushaltsplan*, Jena 1929, s. 8 i n.

<sup>18</sup> Na przykład E. Morselli, *Corso di scienza della finanza pubblica*, Padova 1930, s. 398. Podobnie B. Moll, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, Berlin 1930, s. 82, dla którego w pierwszym przypadku budżet jest materialną ustawą, w drugim — aktem administracyjnym.

<sup>19</sup> F. Nitti, *Principi di scienza delle finanze*, Napoli 1922, s. 776.

pierwiastki prawne, mogące wskazywać na charakter budżetu jako ustawy, wysunął Walther Lotz<sup>20</sup>, nie wdając się zresztą w dokładniejsze określenia; budżet (przedłożenie budżetowe) zawierający takie pozycje wydatków, które nie wynikają z «osobnych ustaw, jest w ich zakresie udzieleniem upoważnienia dla administracji do wydatkowania pieniędzy na określone cele publiczne. Pod tym względem budżet mieści przeto w sobie moment politycznej woli i jest nie tylko szacunkiem, lecz i dyrektywą. Pod pewnym względem wyrażniej wypowiedział się węgierski autor Béla Földes<sup>21</sup>. Najpierw niechętnie odniósł się on do podziału ustaw na formalne i materialne, utrzymując że każda ustawa przecież musi mieć jakąś materialną treść. Następnie utrzymywał, że budżet jest jedną z ustaw regulujących funkcjonowanie państwa i należy do rzędu ustaw funkcjonalnych, istniejących obok ustaw organizacyjnych. Nie łatwo też osądzić — zdaniem przytoczonego autora — czy budżet zawiera reguły prawne. Życie państwa jest kierowane przez te reguły i one właśnie kryją się za cyframi budżetu. Zdaniem Alberta De' Stefani<sup>22</sup> ustawy budżetowe zawierają trojką treść: 1. Konstytucyjną, gdy określają granice działalności ministerialnej. Granice te mają absolutne znaczenie w zakresie wydatków, jeżeli ministrom zabroniono przekraczać ustanowienia budżetowe, lecz mają znaczenie tylko orientacyjne w zakresie dochodów, bowiem pobieranie tych ostatnich regulowane jest raczej nie przez budżet, lecz przez przepisy specjalne; 2. Prawną, polegającą na upoważnieniu ministrów do ustalania i ściągania dochodów i do dokonywania wydatków; 3. Finansową, wedle której rząd zajmuje się regularnym kierownictwem spraw finansowych państwa. W wyliczeniu tym zdają się tkwić (pierwiastki przemawiające za uznaniem przesądzającego charakteru treści budżetu dla jego ustawowej formy, aczkolwiek przytoczony autor wniosku tego nie wysunął.

Pośród polskich autorów owych czasów zdania są raczej podzielone, choć nie wszyscy zajmują w sprawie charakteru prawnego budżetu zupełnie wyraźne stanowisko — prócz Adama Krzyżanowskiego<sup>23</sup>. Wedle niego budżet jest ustawą tylko formalnie, bo-

<sup>20</sup> W. Lotz, *Finanzwissenschaft*, Tübingen 1931, s. 102. O wiążącej administrację mocy budżetu wobec parlamentu mówił F. Terhalle, *Finanzwissenschaft*, Jena 1930, s. 16 i n.

<sup>21</sup> B. Földes, *Finanzwissenschaft*, Jena 1929, s. 48 i n.

<sup>22</sup> A. De' Stefani, *Manuale di Finanza*, Bologna 1932, s. 269.

<sup>23</sup> A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości*, Poznań 1923, s. 20.

wiem materialnie jest to akt administracyjny, jako że rozstrzyga on na krótki okres czasu szereg konkretnych przypadków, ale nie podaje ogólnych wskazań. Zaś nadawanie temu aktowi administracyjnemu formy ustawy ma na celu zabezpieczenie wpływów parlamentu (na rząd), a więc są to względy polityczne, nie związane z treścią ustawy budżetowej. Wedle Stanisława Głębińskiego<sup>24</sup> wprowadzie budżet jest wyrazem zasad prawnopaństwowych i gospodarczych oraz „ma cechę prawnopaństwową, płynącą z natury państwa, z jego Konstytucji i prawa budżetowego”, ale ma tylko „formę ustawy”. I mimo iż utrzymywał on, że w nauce skarbowości należy unikać jednostronnej oceny prawa budżetowego wyłącznie ze skarbowego stanowiska, to jednak co do samego budżetu dla nauki tej nie jest zasadniczą sprawą, czy budżet jest „naprawdę ustawą czy nie”<sup>25</sup>. Uważał, że dla tej oceny powinno być miarodajne pozytywne ustawodawstwo — tam gdzie od ustalenia budżetu uzależniona jest możliwość pobierania podatków itp., ustawa budżetowa jest nie tylko ustawą formalną, ale i „istotną”; podobnie gdy we wstępnej części jej zawarte są przepisy „wyjaśniające zakres pełnomocnictwa rządu i cyfry preliminarza”, lub jakieś nowe normy. Wprowadzie Tadeusz Grodyński<sup>26</sup> zapowiedział, że w „czysto prawną kwestię charakteru budżetu” nie będzie się wdawał<sup>27</sup>, lecz określał ten akt jako autorytatywne zatwierdzenie wydatków i dochodów (państwa), stwarzając normę prawną dla administracji państwowej, oraz mówił o funkcji prawnej budżetu, polegającej m. in. na tym, że granice cyfrowe budżetu stają się granicami prawnymi działalności organów państwowych; przekroczenie tych granic pociąga za sobą skutki prawne. Funkcja prawna budżetu zdaniem Grodyńskiego — ogranicza się tylko do stosunków między parlamentem a rządem, budżet nie stwarza natomiast ani nie umarza żadnych praw i obowiązków osób trzecich, tj. ogółu obywateli i dlatego „uzyskuje w literaturze prawa publicznego nazwę aktu admini-

<sup>24</sup> S. Głębiński, *Nauka skarbowości*, Warszawa—Lwów 1925, s. 139 i a.

<sup>25</sup> J. Czuma, *Równowaga budżetu na tle prawa budżetowego różnych państw*, Lublin 1924, s. 2, mówi o budżecie, że „akt ten może być ustawą, uchwałą, dekretem władzy wykonawczej i t d . . . . Byłoby akt ten odbył drogę przepisana mu przez prawo pozytywne”.

<sup>26</sup> T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczem*, Kraków 1932, s. 6 i n.

<sup>27</sup> Przytacza przy tej okazji paru autorów niemieckich i W. J. Jaworskiego, *Konstytucja z 17 marca 1921. Prawo polityczne*, Kraków 1921, s. 140 i n., gdzie Jaworski jest „również” zdania, że budżet jest funkcją administracyjną, a nie powszechnie obowiązującą normą prawną.

stracyjnego ubranego w formę ustawy". Podobne stanowisko (częściowo i co do poglądów Głębińskiego) zajmował i Roman Rybarski<sup>28</sup>.

Mimo że już A. Wagner wskazał na pewne zmiany zachodzące w zakresie budżetów państwowych<sup>29</sup>, co mogłoby skłonić późniejszych autorów do dostosowywania poglądów do rzeczywistego układu stosunków, to jednak i w pracach ogłaszanych po ostatniej wojnie nie wszędzie widać wy starczające starania po temu, zwłaszcza gdy chodzi o zagadnienie postaci budżetu.

Dwóch autorów francuskich zwróciło w swej wspólnej pracy<sup>30</sup> uwagę na to, że od dawna upatrywano cechę charakterystyczną ustawy raczej w organie, który ją wydaje niż w jej zawartości. Ale podkreślali oni też, że niektórzy współcześni pisarze dowodzili już, że ten formalny punkt widzenia powinien mieć drugorzędne znaczenie i że ustawa — bez lekceważenia jej formy — powinna być określana jako taka ze względu na jej treść, na traktowaną w niej materię,

W nowszej swej pracy wprowadzie przytaczał F. Neumark<sup>31</sup> opinię innego autora, który widział w budżecie akt ustalający normy i wiążący prawnie rząd wobec parlamentu<sup>32</sup>, ale nadal utrzymywał, że — przynajmniej dla celów wymienionej pracy — zagadnienie, czy budżet jest ustawą, czy też aktem administracyjnym w postaci ustawy — nie ma znaczenia.

Henry Laufenburger<sup>33</sup>, przytaczając definicję budżetu francuskiej ordynacji budżetowej z 1862 r.<sup>34</sup>, dodawał, że pisarze na ogół uzupełniają tę definicję podkreślając to, iż budżet jest ustawą. Ale świeże doświadczenia pokazały, że władza ustawodawcza, która w us-

<sup>28</sup> R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935, s. 42 i n.

<sup>29</sup> A. Wagner, op. cit., s. 76. Spostrzeżenie swe wyłuszczył on i we wcześniejszych wydaniach przytoczonej pracy. Por. M. Weralski, *Na marginesie „prawa Wagnera”*, „Finance” 1958, nr 10 s. 41 i n.

<sup>30</sup> J. Brethe de la Gressaye, M. Laborde-Lacoste, *Introduction générale à l'Étude de Droit*, Paris 1947, s. 197 i n.

<sup>31</sup> F. Neumark, *Theorie und Praxis der Budgetgestaltung*, w: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, t. I, Tübingen 1952, s. 557.

<sup>33</sup> Podobnie w *Handbuch der Finanzwissenschaft* G. Colm, *Haushaltplanung, Staatsbudget und Nationalbudget*, s. 521: budżet zakreśla granice działalności organów rządowych. Natomiast tamże, s. 105, E. Blumenstein określa budżet jako akt administracyjny, który w rozwoju historycznym przybrał postać ustawy.

<sup>33</sup> H. Laufenburger, *Traité d'économie et de législation financières. Budget et Trésor*, Paris 1948, s. 7 i n.

<sup>34</sup> Budżet jest „aktem, w którym są przewidziane i autoryzowane roczne wydatki i dochody państwa”.



trojach demokratycznych należy do parlamentu, może być równie dobrze wykonywana przez rząd w drodze delegacji lub wprost uzurpacji. Wymieniony autor podkreślał, że parlament uchwalając budżet udzielał władzy wykonawczej pełnomocnictw, w końcu zaś utrzymywał, że budżet jest ustawą z formalnego punktu widzenia, w rzeczy samej zaś jest aktem administracyjnym. Zarazem zadawał sobie jednak pytanie — jak te dwa stanowiska pogodzić ze sobą? Budżet „ożywia cały mechanizm państwa” i choć przygotowany jest przez władzę wykonawczą, to jednak w krajach demokratycznych domaga się zatwierdzenia przez wyposażony w suwerenność parlament; tym bardziej że dotyczy on obciążenia podatkowego ludności. Ostatecznie — budżet jest więc aktem, administracyjnym „uświęconym” przez ustawę. Przytoczony obecnie autor zajmuje podobne stanowisko i w późniejszych swych pracach<sup>35</sup>.

Określenie budżetu w nowym francuskim prawie budżetowym nieco odbiega od dawnego, z 1862 r.; wedle niego budżet państwa przewiduje i autoryzuje ustawodawczo wydatki i dochody państwa. Louis Trotabas<sup>36</sup> podkreślał w szczególności wskazówkę przytoczonej definicji co do charakteru ustawowego budżetu — czego nie było w dawnej definicji — zwracał też uwagę na moment autoryzacji przez parlament, w końcu jednak również utrzymywał, że budżet jest ustawą w znaczeniu formalnym, lecz nie materialnym, bowiem w zakresie jego są podejmowane decyzje, nie ustanawia się zaś reguł.

Nieco inaczej ujmował zagadnienie Anton Tautscher<sup>37</sup>; określał on budżet jako plan gospodarczy wiążący dla organów gospodarstwa publicznego i podkreślał znaczenie jego jako porządkowej i prawnej podstawy publicznej działalności gospodarczej. Jako norma prawna budżet wiąże, również prawnie, organy administracji oraz obywatele z wyrażonymi w nim celami. Jednak sprawę charakteru prawnego ustawy budżetowej autor ten zbywał tylko krótkim streszczeniem różnych zdań co do tego (P. Labanda i L. Duguita), utrzymując w końcu, że jest to zagadnienie prawne, w które nie chce wglądać.

Posługując się pojęciami o których mówili i inni autorzy, dalsze konsekwencje z ich zestawienia wyciągnął Alfred Ammon<sup>38</sup>. Budżet ma — jego zdaniem — charakter wiążący, moc normującą i nor-

<sup>35</sup> H. Laufenburger, *Finances comparées, États-Unis, France, Angleterre, U. R. S. S.*, Paris 1957, s. 97.

<sup>36</sup> L. Trotabas, *Institutions financières*, Paris 1957.

<sup>37</sup> A. Tautscher, *Die öffentliche Wirtschaft*, Berlin 1953, s. 110 i. n.

<sup>38</sup> A. Amman, *Grundsätze der Finanzwissenschaft*, cz. 1, Bern 1947, s. 83.

matywne znaczenie. Budżet jest nie tylko planem, lecz zarazem normą wiążącą na pewien okres kierownictwo gospodarki... Znaczy to, że budżet jest nie tylko sprawą formalnego ukształtowania gospodarstwa, lecz zarazem materialnego. Wreszcie Gustavo In-grosso<sup>39</sup>, mówiąc o charakterze prawnym budżetu i krytykując niektóre poglądy w tej sprawie, ostatecznie doszedł do wniosku, że budżet jest ustawą o charakterze organizacyjnym, które to pojęcie oznacza nie tylko powołanie do życia jakieś instytucji, ale i unormowanie jej działania. Budżet obejmuje całość administracji państwa, zarazem funkcje ustawodawcze, jak i sądowe; dla nich wszystkich jest niezbędnym narzędziem prawnym — wszystkie je uruchamia. Gdy więc funkcje jego są tak obszerne i złożone oraz podstawowe dla życia państwa, należy stąd dojść do wniosku, że budżet nie może być sprowadzony do skromnych rozmiarów planu kont lub zwykłego aktu administracyjnego . . .

O żadnej żywej instytucji życia publicznego nie można powiedzieć, że jest już ona ostatecznie ukształtowana. Przegląd pojęć wysuwanych przez niektórych autorów co do charakteru prawnego budżetu wskazuje na to, jak z biegiem lat przybywały coraz to nowe pierwiastki, co dopiero w ostatnich latach pod naporem zmieniających się stosunków gospodarczych i społecznych pozwalało na inne niż poprzednio formułowania określeń. Proces ten bynajmniej nie jest zakończony. „Dla głębokiego wnikania budżetu w dochód oraz majątek narodowy, budżet nie może być nadal uważany za narzędzie li tylko finansowe”<sup>40</sup> — pisał przytaczany tu poprzednio autor. Wtórował mu inny<sup>41</sup> gdy pisał, że w budżecie kalkulacja finansowa ustępuje miejsca nieskończenie szerszej syntezie ekonomicznej — z chwilą upaństwowienia najważniejszych gałęzi gospodarki. Nowe stosunki nie dadzą się pomieścić w szrankach klasycznego budżetu, dotkniętego „sklerozą”.

Poglądy uznające w normie ustanawiającej budżet akt administracyjny powstały w okresie, kiedy budżet w zasadzie był instytucją nie wychodzącą poza wówczas stosunkowo wąskie szranki administracji państwowej, o małym zakresie i zadaniach. Przedmiotem tego aktu istotnie były sprawy głównie dotyczące admini-

<sup>39</sup> G. Ingresso, *Diritto finanziario*, Napoli 1956, s. 55 i n.

<sup>40</sup> H. Laufeburger, *Aspects économiques de la réforme du budget*, w: *La réforme budgétaire*, t. II, Paris 1954, s. 12.

<sup>41</sup> M. Figère, *La pratique actuelle en matière de procédure budgétaire*, Uzès (Gard) 1961, s. 326 i n.

stracji w ścisłym tego słowa znaczeniu, dotyczył on przede wszystkim administracji i do niej się zwracał, wiążąc się tylko pośrednio z życiem i bytem obywateli i tylko pośredni wpływ na nie wywierając. Jednak z upływem lat zadania państwa — nawet kapitalistycznego — wzrastały w szybkim tempie i pogląd na charakter prawny budżetu, który je ujmował, nie mógł być już tak prosty. Widoczne to jest z przeglądu literatury przedmiotu, która wciąż dodawała nowe pierwiastki do dawnego poglądu, co niekiedy doprowadzało już do uznania aktu ustanawiającego budżet za ustawę w pełnym tego słowa znaczeniu. Daleko idąca zmiana zawartości budżetu w ustroju socjalistycznym — gdy akt ten począł obejmować niemal całe życie kraju — chyba nie powinna pozostać bez wpływu na jego charakter prawny i rozumienie tego charakteru<sup>42</sup>; ustrój socjalistyczny oczywiście wywarł swój wpływ w ogóle na cały system finansowy państwa<sup>43</sup>. Budżet, który w ustroju kapitalistycznym określano czasem jako „wyraszczenie i przewidywań”<sup>44</sup>, w ustroju socjalistycznym (demokracji ludowej) stał się „jednym z najważniejszych aktów planowania gospodarczego”<sup>45</sup>, co również nie może chyba nie wywierać wpływu na jego charakter prawny.

Można by wysunąć wątpliwość, czy w państwie socjalistycznym — z chwilą zarzucenia doktryny podziału władz i oparcia się na zasadzie jedności władzy<sup>46</sup> — na miejscu byłoby zajmowanie się materialnym

<sup>42</sup> Por. 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.; A. Gwiżdż, op. cit., s. 61.

<sup>43</sup> Por. S. Rozmaryn, *O nowe pojęcie polskiego systemu skarbowego*, w: *Wybrane źródła i literatura...*, op. cit., s. 1 i n.

<sup>44</sup> S. Głębiński, op. cit., s. 140.

<sup>45</sup> S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, op. cit., s. 393.

<sup>46</sup> S. Ehrlich, *Ustrój Związku Radzieckiego*, Warszawa 1954, s. 206: „Każde społeczeństwo, które wstępuje na drogę socjalizmu, musi odrzucić tę teorię (tj. podziału władz) jako nieprzydatną dla budownictwa socjalistycznego aparatu państwowego i jasno, niedwuznacznie stwierdzić, że władza należy do ludu pracującego, że organy przedstawicielskie, zgodnie z naukami doświadczeń Komuny Paryskiej, to ciało nie tylko uchwałodawcze, lecz pracujące”. Por. W. Zakrzewski, A. Burda, R. Klimowiecki, *System organów państwowych w Konstytucji PRL*, w: *Zagadnienia prawne Konstytucji PRL*, Warszawa 1954, s. 85; M. Jaroszyński i in., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 61; S. Rozmaryn, *O niektórych zagadnieniach Konstytucji i jej znaczenia w prawie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1954, nr 6, s. 937; tenże, *O rozporządzeniach i uchwałach Rządu PRL*, „Państwo i Prawo” 1953, nr 10, s. 448.

(czy formalnym) kryterium w rozróżnianiu rodzaju przepisów prawnych. Treść wszelkich norm i przepisów prawnych jest w ostatecznym razie określana przez materialne warunki życia, pierwszym zaś źródłem prawa jest wola klasy rządzącej<sup>47</sup>. W ustroju przeto socjalistycznym, niezależnie od tego, w jakim akcie prawnym pomieszczony został ten czy inny przepis, wszystkie one mają jednolicie wyrażać wolę klasy pracującej, formułowaną przez właściwe po temu organy jako obowiązujące prawo<sup>48</sup>. Wysuwanej w socjalistycznym systemie prawa zasadzie jedności nie ma więc przeczyć ustanowienie hierarchii mocy obowiązującej przepisów prawnych, wydawanych przez różne organy władzy i administracji, zgodnie z prawnie ustanowionymi ich kompetencjami. Przeciwnie — hierarchia ta jest nieodzownym atrybutem samego pojęcia „systemu prawa” oraz warunkiem praworządności i ładu organizacyjnego. Tedy wedle poglądu odpowiadającego zasadzie jedności państwa i władzy (w Związku Radzieckim)<sup>49</sup> „każda norma prawa radzieckiego, niezależnie od tego, w jakim akcie została ustanowiona, jest częścią jednolitego systemu prawa radzieckiego, wyrażając wolę radzieckiego ludu...”. W związku z tym socjalistyczna literatura przedmiotu wskazuje na to, że podział ustaw na materialne i formalne jest koncepcją, która „opiera się na odrywaniu formy od treści i dlatego prowadzi do pomieszania aktów ustawodawczych z nieustawodawczymi, do grupowania aktów o różnym znaczeniu czy też o różnym stopniu mocy prawnej na podstawie samych tylko cech formalnych lub też jedynie cech materialnych”. A tymczasem „szczególnemu trybowi wydawania ustaw odpowiada ich szczególna treść...”<sup>50</sup>, którą jest „kryterium materialne ustawy”<sup>51</sup>. Nie powinno jednak stąd wynikać, by wszystkie przepisy prawne, niezależnie od tego, przez jaki organ władzy czy administracji państwowej zostały wydane, miały równorzędną moc prawną. Taki pogląd prowadziłby do zatarcia znaczenia przede wszystkim przedstawicielstwa narodowego jako „najwyższego organu

<sup>47</sup> Por. Konstytucja, art. 4.

<sup>48</sup> Por. S. Ehrlich, op. cit., s. 214.

<sup>49</sup> M. P. Kariewa (red.), *Osnovy sowietskogo gosudarstwa i prawa*, Moskwa 1955, s. 72.

<sup>50</sup> Ibidem, s. 500, 497.

<sup>51</sup> Ibidem, s. 502, Teoria odróżniająca ustawy w znaczeniu materialnym i formalnym „rozrywa dialektyczny związek między formą i treścią i w systemie prawa socjalistycznego jest nie do utrzymania...” (M. Jaroszyński i in., op. cit., s. 137).

władzy państwowej", „najwyższego wyraziciela woli ludu pracującego miast i wsi, urzeczywistniającego suwerennie prawa narodu”<sup>52</sup>; taki zaś uszczerbek w stanowisku przedstawicielstwa byłby sprzeczny z demokratyzmem socjalistycznego ustroju. W ramach jednolitej władzy ustrój socjalistyczny zna podział zadań między różne jej organy — również w zakresie stanowienia prawa. I tak wedle Konstytucji PRL uprawnienie uchwalania ustaw przysługuje tylko Sejmowi (art. 15 ust. 3). Rada Państwa „wydaje dekrety z mocą ustawy” (art. 25 ust. 1 pkt. 4), ale dekrety te mogą być wydawane tylko w okresach między sesjami Sejmu oraz muszą być przedstawione Sejmowi na najbliższej sesji do zatwierdzenia (art. 26 ust. 1). Rada Ministrów „na podstawie ustaw i w celu ich wykonywania wydaje rozporządzenia, podejmuje uchwały ..” (art. 32 pkt. 8) i wreszcie „ministrowie wydają na podstawie ustaw i w celu ich wykonania rozporządzenia i zarządzenia”, które Rada Ministrów może uchylić (art. 33 ust. 2 i 3). Każdemu więc z wymienionych organów przysługuje prawo posługiwania się określoną kategorią przepisów prawnych i przepisy te mają różną moc prawną, wedle pewnego hierarchicznego porządku. I w zależności od organu uprawnionego do wydawania danego rodzaju przepisu — przepis ten może odnosić się tylko do takich, lecz nie innych stosunków, tj. mieć określoną treść, różną od treści regulowanej innymi kategoriami przepisów.

Państwo posługuje się więc wieloma postaciami (formami) aktów prawnych — i oczywiście nie czyni tego przypadkiem. Jak wiadomo, podstawowym aktem prawodawczym jest Konstytucja; w pojęciu tej ustawy „złączone są nierozdzielnie momenty zarówno szczególnej treści, jak i szczególnej formy”, które są ze sobą ściśle związane<sup>53</sup>. Treść, przedmiot Konstytucji jest więc uzasadnieniem szczególnej formy tego aktu i także te formalne pierwiastki odróżniają go od innych ustaw. Konstytucja jest właśnie podstawą dla działalności prawodawczej Sejmu, zasadzającej się przede wszystkim na wydawaniu ustaw, które w systemie prawnym i w hierarchii źródeł prawnych zajmują pierwsze miejsce<sup>54</sup>. I choć wprawdzie Konstytucja nie ustanowiła ogólnej zasady co do materii, którą miałyby regulować ustawy, to jednak pośród różnych spraw regulowanych aktami prawnymi różnej hierarchii są zagadnienia, które

<sup>52</sup> Por. S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, op. cit., s. 375.

<sup>53</sup> Ibidem, s. 284 i n.

<sup>54</sup> M. Jaroszyński i in., op. cit., s. 131.

ze względu na swój przedmiot należy regulować ustawą<sup>55</sup>; decyduje tu „ważność regulowanej materii”<sup>56</sup>.

Prawo o corocznym budżecie ujęte jest w formę „ustawy budżetowej” i wydaje się, że zwrócenie uwagi na to, jakie pierwiastki w treści budżetu przesadzają o tym jego charakterze jako ustawy, jest uzasadnione; w szczególności, jakie pierwiastki tej treści przejęte z Konstytucji wpłynęły na nadanie mu postaci ustawy.

Właściwie to właśnie zagadnienie, tj. wpływu treści budżetu na jego postać formalną, było przedmiotem tej długiej dyskusji w literaturze, o której poprzednio była mowa. W tym świetle sprowadzanie zagadnienia do sporu nad tym, czy należy rozróżniać ustawy w formalnym i materialnym znaczeniu — właściwie jest tu zgoła uboczne i niekoniecznie musi być włączone do charakterystyki budżetu, podobnie jak nie ma koniecznego związku między ustawowym lub nie — charakterem budżetu i teorią podziału władz. Gdyby te związki istniały, można by mieć — jak już wyżej wspomniano — wątpliwości co do istnienia samego zagadnienia w ustrojach socjalistycznych. A tymczasem i tu można postawić sobie pytanie, czy treść budżetu jest dlatego ważna, że ujęta została w formę ustawy, czy też budżet dlatego ma postać ustawy, że zawiera ważną treść? Przy czym za „ważną” można tu uznać taką treść, która bezpośrednio dotyczy kompetencji Sejmu ujętych w Konstytucji.

Konstytucja PRL nie zawiera żadnych bezpośrednich wskazówek co do treści budżetu, niemniej wytycza ona jego treść i strukturę ekonomiczną. Znaczenie tego aktu zaś wzrosło także ze względu na jego materialne postanowienia<sup>57</sup>; z uwagi na to znaczenie — budżet ma formę ustawy<sup>58</sup>.

Polska nie jest pierwszym krajem w świecie, który wstąpił na drogę budowy ustroju socjalistycznego, dłuższe doświadczenia także w szczegółowej sprawie charakteru budżetu w ustroju socjalistycznym zebrać mogła radziecka literatura przedmiotu. Na ogół jednak w literaturze tej omawianemu zagadnieniu nie poświęcało się zbyt wiele miejsca. Zwykło się tam jednak zwracać uwagę zarówno na formalny charakter ustawy budżetowej, jak i na jej treść

<sup>55</sup> S. Rozmaryn, *O rozporządzeniach i uchwałach Rządu Polskiej Rzplitej Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1953, nr 10, s. 437.

<sup>56</sup> Por. M. Jaroszyński i in., op. cit. s. 144.

<sup>57</sup> L. Kurowski, J. Lubcwicki, *Prawo finansowe*, w: *Dziesięciolecie prawa Polski Ludowej, 1944—1954*, Warszawa 1955 s. 130.

<sup>58</sup> M. Jaroszyński i in., op. cit., s. 476.

oraz wskazywać na Konstytucję jako na źródło tej treści. „Wielka rola budżetu w gospodarczym i politycznym życiu kraju i jego kierownicze stanowisko w stosunku do innych planów finansowych — pisał autor radziecki<sup>59</sup> — zostały potwierdzone w podstawowym prawie socjalistycznego państwa, w Konstytucji ZSRR. Zgodnie z jej art. 14 budżet państwowy jest ustanawiany przez naczelny organ władzy państwowej — Radę Najwyższą ZSRR i staje się przez to „ustawą socjalistycznego państwa”. Autorzy radzieccy, podkreślając formalny charakter budżetu jako ustawy, wskazują i na treść ustawy budżetowej jako na przyczynę nadania temu aktowi właśnie takiej postaci prawnej. Wielkie znaczenie budżetu dla rozwoju życia gospodarczego sprawia, że tak doniosłe jego funkcje wchodzi już w zakres kompetencji najwyższych organów władzy. W związku z tym pisał radziecki autor<sup>60</sup>: „... budżet w toku sporządzania i wykonywania nie jest zwykłym podsumowaniem wykonywania ilościowych i jakościowych zadań planów gospodarki narodowej, lecz jest potężnym środkiem walki o wykonanie programów gospodarczych i ważnym narzędziem państwowego zarządu gospodarstwem socjalistycznym ...”.

Konstytucja PRL wymieniając różnego rodzaju akty prawne, które mają być wydawane przez różne organy władzy i administracji państwowej, niejako przywiązuje do danego organu uprawnienie wydawania wymienionego dlań aktu. Wydawanie ustaw zastrzeżone zostało dla Sejmu (art. 15, ust. 3). Prócz tego warunku, Konstytucja innych warunków nie wymienia. Ale ten właśnie warunek jest cechą, która formalnie pozwala określić akt prawny jako ustawę<sup>61</sup>. W zakresie prawa socjalistycznego „szczególna pozycja, jaką posiada ustawa . . . wynika stąd, że ustawa jest aktem normatywnym najwyższego organu władzy państwowej, który jako najwyższy wyraziciel ludu pracującego miast i wsi urzeczywistnia suwerenne prawa narodu (art. 15 ust. 2 Konstytucji); i że, co za tym

<sup>59</sup> K. N. Płotnikow., *Oczerki istorii biudżeta sowietskogo gosudarstwa*, Moskwa 1954, s. 18. Podobnie wielu innych autorów radzieckich. Por. N. N. Rowiński, *Budżet państwowy ZSRR*, t. I, Warszawa 1950 s. 17, 21.

<sup>60</sup> N. N. Rowiński, op. cit., s. 18, oraz: *System finansowy ZSRR*, Warszawa 1954, s. 31.

<sup>61</sup> Por. L. Duguit, *Leçons...*, op. cit., s. 158; R. Carré de Malberg, *La loi...* op. cit., s. 14; J. Brethe de la Gressaye, *Introduction...*, op. cit., s. 199; H. Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*, Einsiedeln—Köln 1948, s. 68; i wielu innych.

idzie, reguluje ona tylko najważniejsze zagadnienia życia politycznego i gospodarczego kraju"<sup>62</sup>. Końcowe jednak twierdzenie przytoczonego zdania odwołuje się już do treści przepisu.

W art. 19 ust. 2 Konstytucji wprawdzie ustanawianie budżetu przez Sejm określone zostało jako „uchwalanie” go przezeń, jednak powszechna interpretacja i stała praktyka zrozumiała to określenie jako uchwalanie przez Sejm właśnie ustawy budżetowej. Formalnie przeto nie ma podstaw do wątpliwości — uchwalony przez Sejm akt zawierający budżet jest ustawą.

Znacznie trudniejszą sprawą jest wskazanie na takie cechy samej treści ustawy budżetowej, które skłaniałyby do nabrania przekonania, że jest to ustawa nie tylko z formalnego względu, i wskazanie w jakich postanowieniach Konstytucji można by znaleźć potwierdzenie tego przekonania. Można sądzić, że budżetowi nadana została postać ustawy nie tylko dlatego, że uchwała go Sejm, tj. nie tylko dla tego formalnego względu, lecz uchwalanie tego aktu powierzone zostało Sejmowi dla jego treści.

Kompetencje ogólne Sejmu ujęte zostały w art. 15 Konstytucji; niektóre jego ustępy były już tu przytoczone. Obecnie wypada jednak przytoczyć je ponownie w całości: „1. Najwyższym organem władzy państwowej jest Sejm PRL. 2. Sejm jako najwyższy wyraziciel woli ludu pracującego miast i wsi urzeczywistnia suwerenne prawa narodu. 3. Sejm uchwała ustawy oraz sprawuje kontrolę nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej”. Innymi słowy — Sejm jest suwerennym organem kierowniczym i przy tym jedynym organem, którego dyrektywy przybierają formalną postać ustawy. Można sądzić, że przeznaczeniem ustaw — i tylko ustaw — jest przede wszystkim regulowanie tych naczelných funkcji, o których mówi art. 15, a które spełnia Sejm, oraz tych podstawowych zadań państwa, które nadają mu jego charakter i stanowią podstawę jego ustroju politycznego oraz społeczno-gospodarczego. Mówi o nich zwłaszcza art. 3 i 7 Konstytucji. Artykuły te — uzupełnione zresztą i innymi postanowieniami Konstytucji, jak w szczególności art. 8 — oddają w ręce państwa największą połącz gospodarki kraju, zobowiązują je do zawiadywania całością tej gospodarki i do rozwijania jej; w szczególności zaś nakła-

<sup>62</sup> L. Łustacz i J. Milewski, *System źródeł prawa w Konstytucji PRL*, w: *Zagadnienia prawne Konstytucji PRL*, op. cit., s. 23; por. M. P. Kariewa, op. cit., s. 496.



dają obowiązek nieustannego podnoszenia poziomu życiowego mas pracujących, zabezpieczania stałego wzrostu dobrobytu. W takich warunkach państwo ma nie tylko kierować gospodarką kraju, lecz przede wszystkim kształtować ją. I jeżeli w art. 6 ustawy z dnia 1 lipca 1958 r. o prawie budżetowym postanowiono, że „wszelkie dochody i wydatki państwowe powinny być objęte budżetem” — to postanowienie to ma w ustroju socjalistycznym inną treść niżby miało w prawie budżetowym państw kapitalistycznych, zwłaszcza we wcześniejszym okresie ich rozwoju.

Treść i struktura ekonomiczna — także w innych dziedzinach — budżetu nie może być niczym innym, jak tylko wynikiem oparcia się tego aktu na postanowieniach Konstytucji<sup>63</sup>. Z postanowień tych, określających ustrój polityczny, gospodarczy i społeczny kraju, wynika też szeroki i głęboki zasięg tych stosunków, dla których budżet nieraz ma przesądzające znaczenie, przez to samo przesądzając o realizacji postanowień samej Konstytucji.

Niemal w każdym podręczniku czy systemie nauki skarbowości znaleźć można rozdział porównujący gospodarkę państwa z gospodarką prywatną; jako jedna z cech odróżniających te dwie gospodarki często wymieniana jest różnica ich wielkości. Ta cecha ilościowa niejako przekształca się w znamię jakości gospodarki. Nie chodzi tu o pochwałę czy naganę takiego rozumowania, ale nieco uogólnione może ono zwrócić uwagę na okoliczność nie bez znaczenia: im mniejsze gospodarstwo, a należałoby tu dodać — i jego budżet, tym mniejszego kręgu stosunków dotyczy ono, w tym mniejszym stopniu jest sprawą publiczną, zjawiskiem z zakresu gospodarczego i politycznego ustroju kraju; ustrój ten zaś ustalony jest w Konstytucji. Przypominając tu powtórnie A. Wagnera „prawo wzrastającego rozszerzania się działalności publicznej, w szczególności państwowej” — trzeba również przypomnieć to, co autor ten zaraz dodał: że jego prawo odbija się też w sprawach finansowych i to w ten sposób, że równocześnie wzrastają zapotrzebowania państwa na środki finansowe, innymi słowy — wzrasta budżet. Od czasu A. Wagnera w każdej pracy zahaczającej o podobny temat dorzucano nowe dane cyfrowe ilustrujące wagnerowskie „prawo” oraz tłumaczono przyczyny samego zjawiska. M. v. Heckel<sup>64</sup> również wskazywał tu na powiększanie się zadań

<sup>63</sup> Por. L. Kurowski i J. Lubowicki, op. cit., s. 130.

<sup>64</sup> M. v. Heckel, op. cit., s. 69.

państwa oraz na przybieranie przez jego działalność coraz bardziej charakteru prewencyjnego niż represyjnego. Pojawiło się też spostrzeżenie<sup>65</sup>, które wskazuje na zmiany zachodzące już w samym ustroju gospodarczym kraju przez powiększanie się gospodarczej działalności państwa jako na główną przyczynę wzrostu budżetów; różne wydatki i dochody w nich poczynają stanowić coraz większy odsetek dochodu narodowego.

Owe stałe powiększanie się budżetu związane jest z nowymi, innymi niż dawniej celami działalności państwowej. Ustrój liberalny potrzebował budżetu zapewniającego funkcjonowanie tych dziedzin życia, z których charakterem nie godziło się ani objęcie ich przez inicjatywę prywatną, ani zastosowanie w nich wolnej konkurencji; budżety były tu niejako odpowiednikiem tych poglądów. W nowych czasach konstytucje, zwłaszcza socjalistyczne, obejmują szeroki zakres zagadnień; odpowiednikiem i bezpośrednim narzędziem realizacji celów z tego szerokiego zakresu stał się budżet<sup>66</sup>. Olbrzymie rozmiary gospodarki państwowej w ZSRR narastały stopniowo<sup>67</sup>; nie zawsze w jednakowym tempie, ale podobnie w innych państwach socjalistycznych — państwo stało się nie tylko organizacją polityczną, ale i wielką organizacją gospodarczą<sup>68</sup>. I gdzie indziej zauważono zresztą, że państwo nie jest już tylko organizacją prawną<sup>69</sup>, że ma zadania nie tylko fiskalne, lecz i polityczno-gospodarcze<sup>70</sup>. W takim państwie stanowisko budżetu jest „centralne”, powiązane z całą organizacją państwa<sup>71</sup>.

W warunkach, w których w budżecie tak bezpośrednio odbijają się postanowienia ustrojowe Konstytucji i w których tak bezpośrednio odeń właśnie zależy realizacja tych podstawowych założeń i celów ustroju gospodarczego i społecznego — akt ten nie może być uważany za jedynie formalny dokument aprobaty działalności or-

<sup>65</sup> A. Ammon, op. cit., s. 121; H. Laufenburger, *Aspects économiques...*, op. cit., s. 11.

<sup>66</sup> Por. M. Figère, op. cit., s. 349.

<sup>67</sup> M. Bogolepov, *Radziecki system finansowy*, Warszawa 1948, s. 9.

<sup>68</sup> N. N. Rowiński, *System finansowy ZSRR*, op. cit., s. 3.

<sup>69</sup> M. De la Bigne de Villeneuve, *L'activité étatique*, Paris 1954, s. 11.

<sup>70</sup> A. Andreae, *Grundlagen einer neuen Staatswirtschaftslehre*, Jena 1939, s. 254.

<sup>71</sup> M. Bogolepoff, *Das Budget Sowjetsruslands als Wirtschaftsplan*, Festgabe für G. v. Schanz, t. I, Tübingen 1928 s. 290. Podobnie: M. Figère, op. cit., s. 84; A. Baczurin, *Ekonomiczeskoje sodierżanije budżeta pri socjalizmie*, Moskwa 1957, s. 8 i in.

ganów administracji przez Sejm. Budżet nie jest tylko dokumentem techniki rachunkowej, zawierającym sumy środków pieniężnych po stronie dochodów i wydatków; dana wysokość pozycji pieniężnych jest wyrazem stosunków gospodarczych i innych, tak a nie inaczej określonych i ustalonych w tym akcie przez Sejm. Przez realizację przeznaczenia sum dochodów i wydatków budżet corocznie organizuje i porusza nie tylko organy administracji państwowej, lecz całe życie kraju.

Na charakter aktu prawnego (w danym wypadku — budżetu jako ustawy) zdaje się więc wpływać obok innych cech, także zakres tych stosunków społecznych, których prawne uregulowanie może być w najlepszy i najbardziej celowy sposób dokonane przez najwyższy organ państwowy. Najwyższe miejsce w hierarchii aktów prawnych przypada ustawie, której „przedmiotem ... są najbardziej zasadnicze zagadnienia nowej bazy, jak również zagadnienia dotyczące organizacji, zakresu działania i kierunku działalności organów naszego państwa, stosunków między tymi organami oraz praw i obowiązków obywatelskich”<sup>72</sup>. Szczegółowe rozstrzygnięcie tego, jakie konkretne sprawy mają być przedmiotem ustawy byłoby zawodne, ale ogólna linia postępowania w tym względzie zdaje się być dostatecznie wyraźna: podstawowe elementy postanowień i wytycznych zawartych w Konstytucji powinny być ujęte w ustawach. Przekazanie decyzji w tych sprawach nie Sejmowi, lecz innym organom państwowym byłoby rodzajem redukcji uprawnień i obowiązków przedstawicielstwa narodowego, źle dostosowanym do stanowiska tego organu, wyznaczonego mu w Konstytucji, oraz do zasady demokratyzmu. Treść budżetu jest na tyle obejmująca życie kraju i wnikająca w nie, że realizacja wskazań tego aktu może być uznana za wyraz „najwyższej woli ludu” i „suwerennych praw narodu”, tj. tych naczelných funkcji, które Konstytucja zastrzegła dla Sejmu (art. 15). Budżet jest z roku na rok szczegółowym i praktycznym rozwinięciem Wielu postanowień Konstytucji, zwłaszcza zaś wymienionych już wyżej art. 3, 7 czy 8, lub postanowień rozdziału 7 (Podstawowe prawa i obowiązki obywateli); te ostatnie bez rzeczowych (finansowych) gwarancji ich realizacji stałyby się tylko jakąś ogólną deklaracją, której podobnych historia widziała już wiele. I choć ustawa budżetowa nie jest jakimś kodeksem, w którym zapisane byłyby różne normy, odnoszące się do różnych dzie-

<sup>72</sup> L. Łustacz i J. Milewski, op. cit., s. 24.

dzin życia kraju, to jednak wejrzenie w ten akt uprzytamnia, że nie jest on jedynie suchym i formalnym przepisem z zakresu codziennych czynności administracyjnych, lecz że odzwierciedla się w nim i ucieleśnia całe życie polityczne, gospodarcze, społeczne i kulturalne państwa. Układ tabel ustalających dochody i wydatki w zasadzie dostosowany jest do funkcji spełnianych przez państwo; zarazem jest jakoby z jednej strony ilustracją, z drugiej zaś — urzeczywistnieniem odpowiednich postanowień Konstytucji, a w końcu świadectwem charakteru państwa. Stosunek budżetu do postanowień Konstytucji jest bezpośredni, tj. bezpośrednio spełnia on zadania określone w Konstytucji, pociągając za sobą działalność różnych organów, której bez budżetu nie byłoby. Akt ten nie dotyczy tylko „internów” administracji<sup>73</sup>; treść zaś budżetu socjalistycznego tym bardziej domaga się dlań postaci ustawy, gdy obejmuje on tak znaczny zakres gospodarki; gospodarka ta jest przy tym w rękach państwa, wobec czego stosunek między nią i budżetem jest bezpośredni. Wydatki budżetu polskiego stanowiły np. w 1957 r. przeszło 62% dochodu narodowego<sup>74</sup>, w różnych zaś krajach kapitalistycznych wynosiły one w 1955 r. dwadzieścia parę procent, czasem (w Anglii i Francji) wznosząc się do trzydziestu paru<sup>75</sup>.

Szeroki i zwłaszcza głęboki zasięg budżetu w życiu kraju znalazł odbicie nawet w poezji. R. Stourm przytoczył w swej pracy o budżecie dwuwiersz A. M. Barthelemy'ego:

„Le budget annuel, aspirante sangsue,  
A susé, dès longtemps, ce que le peuple sue”.

Konstytucja przepisała sporządzenie — prócz budżetu — jeszcze innego aktu kierowniczego w zakresie najszerszej rozumianego gospodarstwa kraju, mianowicie planu gospodarczego. Obecnie nie chodzi tu o wszechstronne rozpatrywanie wzajemnego stosunku między obu wymienionymi aktami, lecz jedynie o wpływ, jaki powszechnie podkreślana planowość socjalistycznego budżetu mogła wywrzeć na jego charakter prawny. Związek między budżetem a planami gospodarczymi wskazany został w Konstytucji przez umieszczenie postanowień dotyczących obu aktów w tych samych artykułach (19, 32, 41) oraz przez nałożenie na te same organy (Sejm, Radę Ministrów, rady narodowe) pewnych podobnych obo-

<sup>73</sup> S. Rozmaryn, op. cit., s. 403.

<sup>74</sup> Mały Rocznik Statystyczny 1958, s. 14 i 112.

<sup>75</sup> M. Weralski, op. cit.

wiązków i udzielenie podobnych uprawnień w zakresie stanowienia planów gospodarczych i budżetu. Związek ten utrzymały i uwypuklały liczne inne, dawniejsze akty prawne oraz ustawa o prawie budżetowym z dnia 1 lipca 1958 r. (art. 2 ust. 1, art. 3 ust. 1 i inne). To połączenie postanowień dotyczących obu aktów było zewnętrznym wyrazem włączenia budżetu do systemu planowania gospodarczego, będącego konstytucyjną zasadą (art. 3 pkt 3, art. 7 ust. 1) gospodarowania państwa.

W r. 1928 M. Bogolepoff wskazywał<sup>76</sup> na brak uwzględniania pierwiastka planowości w określaniu budżetu, mając na myśli zachodnią literaturę przedmiotu (bo tylko taką przytaczał); ale na brak powiązań w dawniejszej nawet literaturze między pojęciem planu gospodarczego i budżetu nie można było się uskarżać<sup>77</sup>, tym bardziej zaś w nowszej, gdzie czasem wprost powiada się, że przez budżet jako plan ma się osiągnąć planowe kierownictwo gospodarstwem publicznym<sup>78</sup>. Na powiązanie budżetu z planami gospodarczymi i na planowy charakter budżetu tym bardziej zwrócona jest uwaga w krajach socjalistycznych<sup>79</sup>.

Jednak powiązanie budżetu z planem gospodarczym tylko niejako zwraca uwagę na to, że jest to akt planowy, a nie tylko mechaniczne zestawienie statystyczne, którego treści trzeba szukać poza nim. Budżet jest odzwierciedleniem postanowień Konstytucji, wykonanie jego powierzone zostało przez Konstytucję Rządowi (art. 30, art. 32 pkt 4, 5, 6), ale budżet nie jest tylko jakby klauzulą wykonawczą przepisów Konstytucji, bowiem dopiero przezeń ustanawia się stosunek realizacji celów państwa w poszczególnych dziedzinach życia i przezeń nadane jest określone tempo tej realizacji, przez co jest on nieodłączną częścią planu gospodarczego. Budżet nie jest tylko przepisem wykonawczym do Konstytucji, nie tylko upoważnia on do wykonywania czegoś, co zostało postanowione poza nim, lecz zawiera własne postanowienia. Za wyraz tego można chyba uważać obecność — inną niż stosowaną do roku 1950 — styli-

<sup>76</sup> M. Bogolepoff, *Das Budget...*, op. cit., s. 273.

<sup>77</sup> Na przykład M. v. Heckel, op. cit., s. 7.

<sup>78</sup> A. Tautscher, op. cit., s. 113. Por. na przykład M. Figère, op. cit., s. 340. H. Laufenburger, *Finances...*, op. cit., s. 3 i n., oraz w *La réforme...*, op. cit., s. 13; U. Hicks, *Public Finance*, Cambridge 1958, s. 329.

<sup>79</sup> Por. na przykład J. Lubowicki, op. cit., s. 63, następnie L. Kurowski i J. Lubowicki, op. cit., s. 129; N. N. Rowiński, op. cit., s. 347; A. Baczurin, op. cit., s. 7; Berák, *Les finances publiques dans la nouvelle Constitution. Tchécoslovaque*, Archivio Finanziario, t. 1, Padova 1950.

zację art. 1 ustawy budżetowej. Ustawa ta już nie „upoważnia” Rządu do pobierania dochodów i czynienia wydatków, lecz je stanowi, „ustala”: „ustala się dochody i wydatki budżetu państwa”. W pojęciu „ustalania” mieści się pierwiastek konstytutywny, nie tylko aprobacyjny, poza tym zaś ta „nowa forma prawna przy oparciu budżetu na wskaźnikach narodowego planu gospodarczego oznacza, że kwoty zawarte w budżecie są nakazem realizacji wyznaczonych w budżecie zadań i nabrały charakteru dyrektyw dla wykonawców budżetu”<sup>80</sup>.

Plany gospodarcze w takiej formie, jaką znają ustroje socjalistyczne, przybrały postać ustawy. Są to jednak ustawy „szczególnego rodzaju”, przede wszystkim ze względu na charakter norm prawnych, które się na nie składają<sup>81</sup>. Nowość polega tu na włączeniu do normy ustawowej wskaźnika ekonomicznego, co znów jest „zwięzłą formą ustawowego ustalenia bardzo różnorodnych i bardzo rozległych obowiązków prawnych, ciężących na rozmaitych organach państwowych, administracyjnych i gospodarczych i na licznych rzeszach obywateli pozostających w określonym stosunku do Państwa i do jednostek gospodarczych powołanych do wykonania planu”<sup>82</sup>. Charakterystyka ustawowych cech planów gospodarczych zachowuje swój walor również w stosunku do budżetu jako jednego z tych planów.

W tym świetle wysuwane nieraz zastrzeżenia co, do charakteru budżetu jako ustawy — wskazujące na to, że akt ten nie wkracza w sferę praw podmiotowych jednostek — chyba domaga się nieco innego rozumienia, z którego nie koniecznie wynikałoby, iż jest to wystarczający powód dla odmówienia budżetowi znamion ustawy. Oczywiście budżet nie wnika w stosunki między różnymi komórkami organizacyjnymi państwa i ludnością oraz gospodarką nieuspołecznioną w tym znaczeniu, że miarodajne są tu obowiązujące przepisy prawne, nie zaś kwoty budżetu. Przepis uchwały Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 1953 r. w sprawie zasad i trybu wykonywania budżetu państwa (§ 72)<sup>83</sup> postanawiał, iż „zobowiązania jednostek budżetowych oparte na tytułach wykonawczych lub orzeczeniach komisji arbitrażowych pokrywane są bez względu na stan

<sup>80</sup> L. Kurowski i J. Lubowicki op. cit., s. 129.

<sup>81</sup> W. Brzeziński, *Organizacja prawna planowania gospodarczego*, w: M. Jaroszyński, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 470.

<sup>82</sup> M. Jaroszyński i in., op. cit., s. 136. Por. S. Ehrlich, op. cit., s. 215.

<sup>83</sup> Monitor Polski 1953, nr 53, poz. 592.

otwartych w danej podziałce klasyfikacji (budżetowej kredytów budżetowych". Tę samą zasadę wyraźniej i wszechstronniej wysunęła ustawa o prawie budżetowym z dnia 1 lipca 1958 r. w art. 15: „Zamieszczenie w budżecie dochodów z określonych tytułów lub wydatków na określone zadania nie stwarza obowiązków ani podstaw do roszczeń Państwa wobec osób trzecich, ani tych osób wobec Państwa".

Jednak podobne zasady i postanowienia nie przeczą temu, że nie tylko jednostki bywają podmiotami stosunków prawnych; w szczególności są nimi również organy władzy i administracji państwowej. „W ustroju naszym normy prawne regulują nie tylko stosunki między określonymi podmiotami prawnymi (taka tendencja ograniczająca charakteryzuje ustrój burżuazyjny), lecz także stosunki organów państwowych między sobą oraz stosunki między organami państwowymi z jednej a obywatelami i organizacjami społecznymi z drugiej strony"<sup>84</sup>.

Poglądy, że budżet stwarza normę prawną dla administracji państwowej zakreślając granice jej działania i wiąże ją, że ustawa budżetowa nadaje liczbom moc wiążącą prawnie — nie są nowe<sup>85</sup>; wnioskiem z nich jest uznanie budżetu za normę i podstawę prawną gospodarstwa publicznego<sup>86</sup> oraz przypisanie mu funkcji corocznego organizowania administracji państwowej<sup>87</sup>. W ustroju socjalistycznym te ogólne spostrzeżenia nabierają już cech konkretnych — i „nowa forma prawna (tj. „ustalania" dochodów i wydatków, miast „upoważniania" do ich ściągania i dokonywania) przy oparciu budżetu na wskaźnikach narodowego planu gospodarczego oznacza, że kwoty zawarte w budżecie są nakazem realizacji wyznaczonych w budżecie zadań i nabrały (one) charakteru dyrektywnego dla wykonawców budżetu"<sup>88</sup>. Gdy budżet stanowi normę postępowania administracji państwowej, to przecież dotyczy nie tylko jej organów; te bowiem nie są utworzone dla siebie samych, lecz dla ludności, której — jak wyraził się jeden z przytoczonych

<sup>84</sup> M. Jaroszyński i in., op. cit., s. 139. Por. S. 'Rozmaryn, *O nowe pojęcie polskiego systemu skarbowego*, w: *Wybrane źródła i literatura do obowiązującego prawa finansowego*, Toruń 1949, s. 11, 17.

<sup>85</sup> Por. np. M. Hauriou, *Droit administratif*, op. cit., s. 908; T. Grodyński, op. cit., s. 8 i n.; F. Neumark, *Begriff u. Funktionen...*, op. cit., s. 657.

<sup>86</sup> A. Tautscher, op. cit., s. 112.

<sup>87</sup> G. Ingrosso, op. cit., s. 60.

<sup>88</sup> L. Kurowski i J. Lubowicki, op. cit., s. 129.

wyżej autorów<sup>89</sup> — budżet „jak najbardziej dotyczy”, w pewnym stopniu i sensie stanowiąc i dla niej „normę”.

Postanowienia Konstytucji PRL ustaliły polityczne i organizacyjne stosunki między Sejmem (i naczelnymi organami administracji państwowej oraz między innymi komórkami organizacji państwa. Mimo że stosunki te nie odnoszą się do strony finansowej, tj. nie ustanawiają żadnych uprawnień i obowiązków finansowych, to jednak nieraz niejako przesądzały o konieczności ich istnienia. Organy państwowe „ucieleśnione” są w jednostce lub kolegium sprawujących przypisane im funkcje i właśnie budżet daje im możliwość uczestniczenia w stosunkach finansowych oraz wywoływania w tej dziedzinie skutków prawnych, za spowodowanie których ponoszą odpowiedzialność.

Gdy Konstytucja postanowiła, że Sejm uchwała corocznie budżet państwa, zaś rady narodowe uchwalają budżety terenowe, nie tylko nadała tym właśnie organom prawo do uchwalania budżetów, lecz i zobowiązała je do tego<sup>90</sup>. Podobnie gdy Konstytucja uprawniła Radę Ministrów do „corocznego uchwalania i przedstawiania Sejmowi projektu budżetu Państwa” — przepisała ten obowiązek z przedsięwzięciem wszelkich czynności zmierzających do jego spełnienia. Uprawnienia jednak i odpowiedzialność w zakresie sporządzania i wykonywania budżetu rozkładają się — we właściwych proporcjach — na wszystkie organy, podejmujące odpowiednie czynności na podstawie prawa budżetowego i ustawy budżetowej. Każda kwota pieniężna zamieszczona w budżecie jest wyrazem obowiązku wykonania określonego zadania przez określoną jednostkę<sup>91</sup>. „W zakresie dochodów — pisał autor radziecki o budżecie ZSRR<sup>92</sup> — zatwierdzony budżet nakłada na organy wykonawcze obowiązek podejmowania środków prawnych w celu ściągnięcia W całości i we właściwym czasie przewidzianych w budżecie dochodów państwowych. W zakresie wydatków wyznaczone kredyty budżetowe należy traktować nie tylko jako udzielone organom wykonawczym upoważnienie — przy realizacji przez nie funkcji zarządu państwowego — do wydatkowania przez nie środków budżetowych

<sup>89</sup> R. Carré de Malberg, op. cit.

<sup>90</sup> Por. F. Ingrosso, op. cit., s. 62.

<sup>91</sup> Z. Pirożyński, *System budżetowy Polski Ludowej*, Warszawa 1052, s. 65, oraz *Niektóre zagadnienia reformy systemu budżetowego*, „Finanse” 1957, nr 6 s. 13, 17.

<sup>92</sup> N. N. Rowiński, *Budżet państwowy ZSRR*, op. cit., s. 361.



W ściśle ustalonych granicach, lecz także jako ich obowiązek, z mocy dyscypliny planu, wykonywania wskazanej w budżecie działalności".

Przepisy prawa budżetowego w taki właśnie sposób stawiają sprawę, niekiedy wprost używając określeń „uprawnienia”, „zobowiązania” lub „obowiązki”<sup>93</sup>. Stosunki finansowoprawne mogły pociągać za sobą następstwa, sięgające poza ścisłą dziedzinę prawa finansowego i prowadzić do odpowiedzialności służbowej, dyscyplinarnej i materialnej, prócz — w razie popełnienia przestępstwa — odpowiedzialności karno-sądowej<sup>94</sup>.

W końcu przeto, mimo iż budżet nie może być bezpośrednią i formalną podstawą powstawania uprawnień i obowiązków tzw. osób trzecich, to jednak — zwłaszcza w ustroju socjalistycznym — jest podstawą powstawania uprawnień i obowiązków innych podmiotów prawa, różnych organów państwowych, a pośrednio wkracza w uprawnienia licznych, jeśli nie wszystkich mieszkańców kraju. Zastrzeżenia przeto co do ustawowego charakteru budżetu, biorące pod uwagę stosunek tego aktu do tak zwanych osób trzecich, nie wydają się być wystarczające na to, by budżet pozbawiać tego charakteru.

Dopiero w procesie budżetowym, w toku przygotowywania i wykonywania budżetu, plany i zamierzenia przeistaczają się na obowiązki opatrzone dyscypliną sankcji, ustalone są finansowe warunki porządku prawnego, utwierdza się pewność prawa, praworządność. Powiązanie stadiów postępowania budżetowego z organizacją władz i organów administracyjnych jest zupełnie ścisłe i przez to odbijają się w nim funkcje organizacyjne państwa. Funkcje te ustanowione są w Konstytucji, gdy ustaliła ona hierarchię naczelných organów władzy (rozd. 3) i administracji państwowej (rozd. 4) oraz terenowych organów władzy państwowej (rozd. 5). Organizacja władz zarysowana w Konstytucji nie jest jakimś teoretycznym schematem, lecz domaga się uruchomienia. Akt zapewniający dostarczenie środków do tego staje się przez to niejako nieodłączną częścią konstytu-

<sup>93</sup> Nie sięgając już do dawniejszych przepisów, por. na (przykład ustawę o prawie budżetowym z dnia 1 lipca 1958 r., art. 33, 35 i in., zarządzenie ministra finansów z dnia 21 lipca 1958 r. w sprawie opracowania budżetu centralnego na rok 1959, § 2 i in., ustawę budżetową na rok 1958 z dnia 27 marca 1958 r., art. 3 i in.

<sup>94</sup> Por. § 73 uchwały Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 1953 r., jw.; dział IV ustawy o prawie budżetowym z dnia 1 lipca 1958 r.

cyjnych postanowień. Budżet, dając poszczególnym organom państwowym możliwość wypełnienia ich zadań w danym okresie w ustalonych w tym akcie rozmiarach, realnie ustala wzajemne proporcje działania tych organów, niejako zakreśla granice, w których praktycznie mogą się one poruszać; i tylko na tyle stają się one składnikami ładu organizacyjnego w państwie i realizatorami porządku prawnego w nim.

Proces przygotowywania, uchwalania i wykonania budżetu jest złożony, długi i domaga się wielu przepisów normujących jego tok. Konstytucja jako źródło porządku prawnego w państwie zawiera tylko zgoła podstawowe normy, ale z postanowień jej bezpośrednio lub pośrednio wynika obowiązek uchwalania i wydawania dalszych przepisów, regulujących proces budżetowy. W ich rządzie niejako naczelne miejsce zajmuje ustawa budżetowa, niektóre zaś inne postanowienia Konstytucji musiały pociągnąć za sobą ukazanie się przepisów, odnoszących się do poszczególnych faz procesu budżetowego (np. art. 32 pkt 2, 5, art. 41). Sama ustawa budżetowa również jest źródłem szeregu szczegółowych przepisów regulujących tok procesu budżetowego. W ustawie na rok 1958 w art. 10 czytaliśmy: „Wykonanie ustawy porucza się Prezesowi Rady Ministrów, Ministrowi Finansów i poszczególnym Ministrom”. System tych wszystkich przepisów budżetowych z kolei stanowi źródło wielu uprawnień i obowiązków różnych organów władzy i administracji państwowej<sup>95</sup>.

Zgodnie z postanowieniem Konstytucji oraz ustawy z dnia 1 lipca 1958 r. o prawie budżetowym czas obowiązywania każdorazowej ustawy budżetowej określony jest na jeden rok (kalendaryzowy). Wydaje się, mimo czasem innych głosów, że z góry ustalona taka czy inna długość okresu obowiązywania przepisu prawnego nie wiąże się z jego postacią formalną (w danym razie ustawy)<sup>96</sup>. Ale obok jednorocznej ustawy budżetowej jest wiele innych przepisów prawnych, które obowiązują stale (tj. dłużej niż rok), odnoszą się zaś do spraw objętych ustawą budżetową. Współistnienie obu tych rodzajów przepisów jest źródłem niektórych zagadnień w zakresie prawa budżetowego. Jeśli bowiem wszystkie dochody oraz wszystkie wydatki muszą być ustawowo (w ustawie budżeto-

<sup>95</sup> Por. S. Bolland, *Ustawy budżetowe Polski Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1954 nr. 5, s. 775.

<sup>96</sup> R. Carré de Malberg, *Théorie ...*, op. cit., s. 355.

wej) ustalone, to jakie znaczenie mają np. stałe przepisy podatkowe lub tp.? Wzajemny stosunek tych obu rodzajów przepisów inaczej układa się w dziedzinie dochodów, inaczej zaś w wydatkach (por. art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 1958 r. o prawie budżetowym)<sup>97</sup>, ogólnie jednak można powiedzieć, że ustawa budżetowa co roku nadaje im nową treść, ujmuje je w tempo rozwoju kraju określone w planie gospodarczym i przez to spełnia wobec nich jakby nadrzędną rolę porządkową, organizującą i całkującą. Gdyby ustawa budżetowa nie miała tego znaczenia, to właściwie wystarczyłby zamiast niej jakiś wewnętrzny program rządowy, zmienny i nie opatrzony takimi sankcjami, jakie zabezpieczają wykonanie budżetu. Tymczasem w zasadzie żaden przepis o innym stanowisku w hierarchii norm prawnych nie może ustawy budżetowej ani zastąpić, ani zmienić — podobnie jak funkcji uchwalającego go Sejmu. Jeśli budżet ma być aktem wiążącym administrację, musi pochodzić od ciała stojącego ponad wszystkimi szczeblami drabiny urzędów i wtedy zawiera — wprawdzie ujęte w cyfry — postanowienia nie indywidualne, lecz ogólne i musi być ustawą.

Zagadnienie, czy budżet jest ustawą jedynie dla przyczyn formalnych, czyli został uchwalony w postaci ustawy przez przedstawicielstwo ludności, czy też przeciwnie — jest ustawą ze względu na swą treść, w dyskusji nad nim powiązано ze sprawą podziału ustaw na formalne i materialne. Ale takie powiązanie nie jest konieczne dla rozpatrzenia sprawy, czy właśnie ustawa a nie inny rodzaj aktu prawnego lepiej, nadaje się do ujęcia w nim treści zawartej w budżecie. Zapewne dlatego z upływem lat w dyskusji omawiającej te sprawy, tak silnie podkreślane przez R. Gneista czy P. Labanda, pierwiastki formalne usuwały się w cień, stopniowo coraz wyraźniej wpływały natomiast inne względy, zalecające inne traktowanie budżetu. Bowiern — jak już wyżej nadmieniono — poglądy na budżet jako na tylko akt administracyjny powstały w okresie, gdy obejmował on szczupły zakres spraw, przede wszystkim właśnie z zakresu administracji, zgodnie z zakresem funkcji ówczesnego państwa. Ale wraz ze stopniowymi zmianami w funkcjach państwa zmieniała się też treść jego instytucji oraz domagała się nowego oświelenia. W dyskusji o charakterze budżetu i w literaturze krajów kapitalistycznych pojawiać się za-

<sup>97</sup> Por. również art. 16 poprzednio obowiązującego dekretu z dnia 17 grudnia 1952 r. o uchwalaniu i wykonywaniu budżetu państwa.

częły głosy chwiejne lub zgoła już widzące w nim wszelkie pierwiastki ustawy.

Współczesna koncepcja gospodarki publicznej bardzo różni się od dawniejszej, z czasów wczesnego liberalizmu<sup>98</sup>. Jej zakres i treść określone są przede wszystkim przez zadania i funkcje państwa — budżet jest normą organizującą cały ten zasięg spraw i w danym doborze zagadnień regulowanych przezeń oraz w danych wysokościach jego cyfr mieszczą się dane, tj. w danej proporcji regulowane wydarzenia. Budżet, ustawa budżetowa o takim zasięgu jest już aktem kierowniczym dla całej gospodarki kraju, aktem zawierającym decyzje, nie tylko polecenia realizacji decyzji. Jest on nieodłączną częścią porządku prawnego w państwie, zawiera postanowienia bezpośrednio wiążące się z podstawowymi zasadami ustalonymi w Konstytucji. Przekazanie decydowania o tych zasadach innym władzom lub organom administracyjnym byłoby sprzeczne ze stanowiskiem i zadaniami Sejmu w ustroju państwowym. W budżecie dokonuje się wyboru zadań do spełniania, przez co realizowane są zamierzone w planie gospodarczym proporcje rozwoju kraju i przez co wywierany jest wpływ na poziom życia ludności. Budżet określa granice realizowania uprawnień i obowiązków organów władzy i administracji; jest on wreszcie planem wcielonym w całość norm planowania oraz programem dla działalności administracji. Charakter prawny przeto budżetu jako ustawy zdaje się wynikać nie tylko z cech formalnych tego aktu, ale niemniej i z jego treści.

<sup>98</sup> A. Angelopoulos, *Les principes directeurs d'une nouvelle politique financière*, Archivio Finanziario, t. I, Padova 1950, s. 11.