

DR TADEUSZ GRODYŃSKI

Profesor Uniwersytetu Józefa Piłsudskiego w Warszawie

METODA PRAWA BUDŻETOWEGO

Zagadnienie prawa budżetowego było dla nauki prawa przez dziesiątki lat drugiej połowy XIX w. i początku w. XX, powiedzmy ściśle w okresie przedwojennym, tylko fragmentem prawa państwowego.

Stosunek parlamentu, jako organu budżet uchwalającego, do rządu jako organu wykonującego i za wykonanie budżetu odpowiedzialnego, było zawsze zagadnieniem, które musiało wysoce interesować badaczy ustroju państwowego. Dzieje się to zwłaszcza w epoce monarchii konstytucyjny dla tej prostej przyczyny, że geneza parlamentaryzmu, jeżeli jej szukać będziemy w Anglii, tkwi właśnie w kompetencjach budżetowych, do których rości sobie prawa Izba Gmin.

Angielska Petition of Right z r. 1628, a zwłaszcza Bill of Rights z lat 1688 i 1689, te jedyne pisane dokumenty konstytucji angielskiej, to nic innego jak krótkie, ale bardzo treściwe kodeksy prawa budżetowego, jako części składowej prawa państwowego. Cóż bowiem nakazuje ostatnie źródło angielskie: „pobieranie pieniędzy dla króla lub na jego użytek z tytułu przywileju królewskiego bez przyzwolenia parlamentu lub na czas dłuższy albo w inny sposób niż zezwolono lub niż ma się zezwolić — jest nielegalne”.¹ Królowie angielscy, pouczeni nieszczególnym doświadczeniem, jakie spotkało Karola I Stuarta za naruszenie Petycji Prawa, nie chcą przynajmniej od czasów Wilhelma III Orańskiego popełniać nielegalności. Zwołują od końca XVII w. corocznie parlament, dają mu dużo czasu na debaty nad budżetem, sankcjonują jego uchwały tradycyjną formułą, w której król „dziękuje swym dobrym poddanym, akceptuje ich przychylność i także tak chce”.

Zrodzone w tych formułach angielskich, przejdzie prawo budżetowe, jako prawo przyzwalania przez reprezentacje narodu po-

¹ Por. Dr Hatschek J., *Das Staatsrecht des Vereinigten Königreichs Grossbritannien — Irland*. Tübingen 1914. Tekst angielski, str. 290.

² „Le Roy remercie ses bons sujets, accepte leur benevolence et ainsi le veult”. Meister M.: *Das deutsche und englische Budget*. Monachium 1933, str. 43.

datków i wydatków jako tzw. dzisiaj podmiotowe prawo budżetowe parlamentu poprzez konstrukcje wielkiej rewolucji francuskiej do wszystkich konstytucyj dzisiejszych.

Ale nie tylko przejdzie do tych konstytucyj, ale stanie się w nich zagadnieniem centralnym, w wielu państwach wprost kwestią bytu lub niebytu parlamentu, którego by może nie zwoływano, gdyby nie konieczność corocznego uchwalania budżetu.

Wszak w swych walkach z parlamentem niemieckim w latach 1880 i 1881 próbował Bismarck za pomocą dwuletnich budżetów wyeliminować wpływ parlamentu przynajmniej na okres jednego roku, godził więc, powiemy dzisiaj, w podmiotowe prawo budżetowe parlamentu, jako owo paladium demokracji parlamentarnej.

Dlatego też w nauce ówczesnej i nawet późniejszej prawo budżetowe, pojęte jako prawo uchwalania budżetu przez reprezentacje narodu, staje się przedmiotem szczególnych zainteresowań. Nauka zajmuje się wówczas, o ile idzie o zagadnienia prawa budżetowego, nie kwestią budżetu i związaną z nim gospodarką skarbową państwa, lecz problemem, jakie prawa i obowiązki przysługują rządowi, a jakie parlamentowi w toku uchwalania budżetu, a przede wszystkim, jakie prawa i obowiązki wynikają i dla kogo z tego faktu, że budżet zostaje uchwalony w formie ustawy i ma być w granicach tej ustawy wykonany. Badacze prawa państwowego stoją wówczas przed sławnym problemem: czy ustawa budżetowa, tj. ustawa, mocą której parlament realizuje swe prawa budżetowe, to znaczy zatwierdza budżet państwowy — jest ustawą w znaczeniu tylko formalnym czy także i materialnym.

To znaczy, czy to są, jak powiada Laband, „objawy woli państwa, które przysły do skutku i zostały ustalone w pewien określony, uroczysty sposób, ale objawy woli, które nie zawierają prawnie wiążącej normy”³, czy też to jest akt prawny tworzący materialną normę prawną.

W pierwszym przypadku byłby budżet, używając znowu terminologii zwolenników tego poglądu, aktem administracyjnym, który przyszedł do skutku w formach ustawodawczych.

Podług drugiej teorii ustawa budżetowa nakłada na rząd obowiązki, wiąże jego działalność niezależnie od innych ustaw, a więc budżet jest źródłem norm prawnych.

Literatura prawa państwowego dzieli się na dwa obozy. Do pierwszego należą, oprócz Labanda i Jellinka, i inni pisarze nie-

³ Por. Meister o. c, str. 23 i nast.

mieccy, jak R. Gneist i Georg Meyer.⁴ Zwłaszcza na czoło tego obozu wysuwa się R. Gneist, którego G. Meyer uważa nawet za twórcę i głównego reprezentanta, jak mówi, „nowoczesnej doktryny budżetowej”.⁵

Doktrynę tę rozwija Gneist zarówno w swym „Gesetz und Budget”⁶ jak i w monografii pt. „Budget u. Gesetz nach dem fonstitutionellen Staatsrecht Englands”. Trzeba bowiem stwierdzić, że w Anglii instytucje prawa budżetowego rozwijały się i rozwijają się dotąd bez potrzeby stwarzania specjalnej teorii tego prawa. Dopiero autorzy niemieccy, jak zwłaszcza Gneist, dorobili do angielskiego stanu faktycznego własne teorie o formalnym charakterze tzw. w Anglii Appropriation Act, którym, parlament zatwierdza wydatki budżetowe.

W Polsce wybitnym zwolennikiem tej teorii jest Wł. L. Jaworski.

Do antagonistów teorii aktu administracyjnego, a więc do zwolenników konstrukcji materialnej prawa budżetowego, czy ustawy budżetowej należy w literaturze niemieckiej zwłaszcza Haenel.⁹ Są nawet autorzy francuscy jak Duguit, którzy krakowskim targiem uważają budżet częściowo za ustawę materialną, częściowo za akt administracyjny.¹⁰ Według nich część wydatkowania budżetu nie stwarza żadnych nowych norm, rejestruje tylko istniejące potrzeby państwa. Natomiast dochodowa strona budżetu jest prawem materialnym, bo stwarza dla rządu rok rocznie podstawę prawną dla poboru danin publicznych. Teoria ta wiąże się oczywiście ze swoistą strukturą francuskiego prawa skarbowego, wedle którego nie wystarcza dla wymiaru i poboru podatków i innych danin istnienie specjalnych kodeksów podatkowych, rząd musi jeszcze w każdo-

⁴ Meyer G., Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7 wydanie G. Anschüta, t. III, Monachium i Lipsk 1919, str. 890 oraz str. 919 i następnę, a zwłaszcza osobna odbliska z Zeitschrift für das Privat u. öffentl. Recht der Gegenwart., t. VIII, pt. „Der Begriff des Gesetzes und die rechtliche Natur des Staatshaushaltsetats”.

⁵ Meyer, Der Begriff des Gesetzes itd. ..., str. 10.

⁶ Berlin 1879.

⁷ Berlin 1867.

⁸ Prawa Państwa Polskiego, zesz. II A, Konstytucja z dnia 17 marca 1921, Prawo Politycznie od 2 X 1919 do 9 VII 1921, Kraików 1921, str. 140. „Budżet jest funkcją administracyjną, a nie powszechnie obowiązującą normą prawną”.

⁹ Dr Haenel A., Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne. Lipsk 1888, str. 291 i nast. Haenel na tle polemiki z Labaudem dochodzi do wniosku: „Das Budgetgesetz als ein besonderer Masstab der konstitutionellen Verantwortlichkeit in Gesetzesform enthält Rechtssätze” (str. 346, podkreślenie autora).

¹⁰ Por. literaturę cytowaną u Jèze'a G., Théorie général du budget. Paryż 1922, str. 23 i nast. oraz krytykę Jèze'a w stosunku do tej teorii.

rocznej ustawie budżetowej uzyskać pełnomocnictwo do poboru danin w danym roku budżetowym. Gdyby go nie uzyskał, popęłniałby bezprawie pobierając podatki tylko na podstawie ustaw podatkowych.

Oczywiście konsekwencje każdej z tych teorii pozwalają autorom na stworzenie zupełnie różnych, wprost przeciwstawnych struktur prawa budżetowego w ramach prawa państwowego.

Inne będzie bowiem stanowisko rządu jako wykonawcy budżetu wówczas, gdy budżet jest tylko aktem administracyjnym zatwierdzonym ustawowo, a inne, gdy uznamy go za ustawę rodzącą normę prawną. Przy stosowaniu pierwszej teorii rząd będzie, jeśli tak wolno powiedzieć za prawem rzymskim, „dominus litis”. Rząd nie będzie obowiązany, tylko uprawniony do czynienia wydatków przewidzianych w „akcie administracyjnym ubranym w formę ustawy”.

Z drugiej strony cytuje za Gneistem:¹¹ „Jeżeli się okaże, że wykonanie istniejących ustaw, utrzymanie instytucyj opartych na ustawach, wykonanie zobowiązań państwowych wymaga pieniędzy, wówczas ministerstwo nie uwolni się od tych obowiązków argumentem, że dyrektywa budżetu nie przewidziała dostatecznie wykonania tych zobowiązań”.

I dlatego według Gneista, jeśli preliminowany w budżecie wojskowym koszt zakupu paszy dla koni wzrósł w cenie o $\frac{1}{12}$, wówczas nie należy przestać karmić koni w dwunastym miesiącu: „Minister będzie odpowiedzialny nie za przekroczenie, lecz za stosowanie budżetu”.

Odwrotnie będą oceniane te wszystkie kwestie, jeśli budżet jest normą materialną, wówczas rząd ma nie prawo, lecz obowiązek wydawania wszystkiego, co przewidziano w budżecie, a z drugiej strony nie wolno mu, choćby się świat walił, wydać ani grosza więcej, jeśli go do tego budżet nie upoważnia.

Nie mamy tu możności rozwijania dalej wszystkich konsekwencji takiego czy innego ujęcia teorii prawa budżetowego, pojętego tylko jako część składowa prawa państwowego. Uczynił to zresztą niedawno w literaturze polskiej w sposób zupełnie wyczerpujący dr Stahl,¹² ani też nie mamy zamiaru udowadniać, iż ta lub tamta teoria jest słuszna, idzie nam bowiem tylko o ustalenie, co należy rozumieć przez prawo budżetowe i jaka jest jego metoda badań. Czy zatem należy się ograniczyć do zagadnień prawa budżetowego

¹¹ Gneist R., Gesetz u. Budget. Berlin 1879, str. 101.

¹² Dr Stahl Z., Istota budżetu na tle rozwoju historycznego i współczesnych tendencji konstytucyjnych. Lwów 1934.

według cytowanych autorów niemieckich i badać je jako fragmenty, może bardzo ważne i istotne, ale tylko fragmenty prawa państwowego? Czy zatem przez prawo budżetowe rozumieć należy tylko to, co na ten temat stworzyły stare teorie, a co można by nazwać klasycznym prawem budżetowym, czy trzeba dzisiaj sięgać głębiej przy ocenie i badaniu zjawisk leżących w sferze zagadnień prawa budżetowego?

Zanim damy odpowiedź na te pytania, stwierdzmy przede wszystkim pewien wielkiej doniosłości fakt. Traktowanie prawa budżetowego tylko jako części składowej prawa państwowego, czy konstytucyjnego jest dorobkiem literatury XIX wieku, a ściślej mówiąc literatury przedwojennej. Budżet, od którego wywodzi się prawo budżetowe jest zjawiskiem życia finansowego państwa. Cóż cechuje ówczesną gospodarkę finansową państw europejskich czy pozaeuropejskich?

W siódmym czy ósmym dziesiątku XIX wieku, gdy swe teorie budżetowe tworzyli Laband lub Gneist, budżet Francji wynosił okrągło 3 miliardy fr. (r. 1879), w Anglii nie osiągał 100 milionów funtów, wynosząc np. w r. 1879 — 84 miliony funtów. Tak same niskie były budżety Rzeszy Niemieckiej i Prus lub innych krajów związkowych, które w odróżnieniu od dzisiejszej centralizacji budżetowej w Niemczech, pokrywały większość wydatków państwowych.

Wydatki czyniło się dość łatwo. Istniała stara teoria Vaubana, w myśl której ustala się w państwie najpierw wydatki, a potem do nich dostosowuje dochody i ... jakoś to będzie, bo jak powiada stary klasyk skarbowości Rau: „każdy naród z reguły jest w możności bieżące wydatki pokrywać ze swego dochodu społecznego”.¹³ Trzeba go tylko umieć uchwycić, a Adolf Wagner doda do tego, że zmniejszanie wydatków jest rzeczą bardzo trudną, muszą być one uważane za wielkość stałą, do której się muszą stosować dochody. „Oszczędność — mówi Wagner — nie może być zatem nigdy wytyczną zasadą budżetu, jest ona tylko samą przez się zrozumiałą, ale, niestety, w praktyce często naruszaną regułą mądrości”.

Istnieje nawet takie szczęśliwe państwo jak Stany Zjednoczone, w których, jak obliczył Witt,¹⁵ w okresie czasu od r. 1866 do 1917 było tylko 11 lat deficytowych na łączną kwotę deficytu 443 miliony dol., ale za to było w tym samym okresie 41 lat nadwyżek budżetowych w łącznej kwocie 2,5 miliarda dolarów.

¹³ Rau K., Grundsätze der Finanzwissenschaft, IV wyd., str. 275 i nast.

¹⁴ Wagner A., Finanzwissenschaft, 2 wyd. Lipsk 1877, t. I, str. 97 i następne.

¹⁵ Witt O., Vorgeschichte u. Gestaltung des Haushaltsplanes der Vereinigten Staaten v. Amerika. Jena 1926, str. 27.

Otóż musimy się zapytać, czy w tych warunkach mogło badacza naukowego przy analizie zjawisk budżetowych interesować co innego, jak tylko rola budżetu w ustroju państwowym? Sprawa formalnej struktury i mechanizmu gospodarki budżetowej, to, co Niemcy nazywają „formelle Finanzverwaltung”, a Francuzi „la comptabilité publique”, była już wówczas uregulowana praktyką czy ustawami. Szereg niemieckich państw związkowych posiada ustawy o formalnej gospodarce budżetowej i rachunkowej.

Francja, w której jeszcze w epoce Restauracji znakomici ministrowie skarbu jak bar. Louis i de Villèle stworzyli podwaliny rachunkowości publicznej, skodyfikowała całość zagadnienia za Napoleona III w słynnym dekreście z 31 maja 1862 o rachunkowości publicznej, który do dziś dnia obowiązuje niezmiennym w swych głównych zrębach.

Były to jednak wszystko przepisy i zasady prowadzenia ksiąg budżetowych, porządnego administrowania pieniędzy, zagadnienia odpowiedzialności za gestię finansową; wszystko sprawy ważne, ale jako czysto formalne mało interesujące badacza naukowego, czy nim był prawnik, czy ekonomista. Dla syntezy naukowej rachunkowość państwowa, a nią była wówczas owa formelle Finanzverwaltung, zawiera za mało elementów twórczych, nie mogą one wypełnić treści prawa budżetowego. Dlatego autorzy badający budżet wezmą na swój stół obserwacyjny tylko to, co może im dać tło dla syntezy, wezmą punkty styczne prawa budżetowego z konstytucją i stworzą teorie prawa budżetowego, jako tylko fragmentu prawa państwowego.

Późniejszy przedwojenny przebieg wypadków niewiele zmieni w tym stanie rzeczy.

Budżety państwowe, dzięki wzrostowi ludności i jej zamożności, wzrostowi cen, a w pierwszym dziesiętku XX w. zwłaszcza na skutek wyścigu zbrojeń, zwiększają się poważnie. W r. 1913 wynosi budżet Francji już 4,7 miliarda fr., Anglii 197 mil. funtów, Niemiec 2,4 miliarda mk. To prawda. Ale to nie stwarza nowego ani wielkiego problemu budżetowego. Można z łatwością, na warunkach mniej czy więcej dogodnych, a raczej dogodnych zaciągać pożyczki. Państwo jest na rynku pieniężnym mile widzianym dłużnikiem. Ludzie już dawno zapomnieli o dewaluacjach i bankructwach państwowych epoki ponapoleońskiej, chętnie lokują swe oszczędności w papierach państwowych krótko- czy długoterminowych. Francja przoduje w emisji zwłaszcza krótkoterminowych bonów skarbowych, wyciąga swój dług publiczny na 32 miliardy fr. w r. 1912, a Niemcy do prawie 5 miliardów mk. w r. 1914. Zresztą można z łatwością pobierać jednorazowe podatki majątkowe na zbrojenia. Dochód

społeczny okresu prosperity przedwojennej jest duży i wciąż wzrasta, dostosowanie dochodów państwowych do rosnących wydatków nie jest problemem zawitym.

I znowu nie ma co się zajmować zagadnieniami czysto skarbowymi przy badaniu budżetów. Daleko ważniejszą, jeśli będziemy abstrahować od znakomitej ówczesnej książki R. Stourma¹⁶ jest jeszcze ciągle kwestią, jakie prawa i obowiązki wynikają z ustawy budżetowej, co się dzieje wówczas, gdy parlament odrzuci budżet, czy rząd może płacić urzędników, nie mając na to kredytu w budżecie. Ostatecznie to wówczas niewiele kosztuje, idzie tylko o to, co robić, gdy przyjdzie pierwszy miesiąc, a budżetu jeszcze nie ma, pieniądze bowiem są, tylko czy wolno je rządowi wydać.

Inaczej natomiast wyglądają zjawiska stanowiące rdzeń dzisiejszych powojennych czy kryzysowych zagadnień budżetowych. Moglibyśmy je określić jednym słowem, tj. odwrotność tego, co określiliśmy jako cechę charakterystyczną problemu przedwojennego: wydać wolno, nawet trzeba, budżet jest — tylko pieniędzy nie ma ...

Gdy budżet Francji przewyższa znacznie 50 miliardów fr. Anglii przekracza 900 mil. funtów szterlingów, zadłużenie angielskie dosięga astronomicznej cyfry 7,9 miliardów funtów, a zadłużenie Stanów Zjednoczonych w dniu 30 czerwca 1937 r. przekracza 36 miliardów dolarów, gdy na wolnym rynku pieniężnym Francji, coraz trudniej o kapitalistów, pragnących nabywać bony skarbowe na pokrycie miliardowych deficytów, gdy budżet Niemiec urasta do takiej wysokości, że lepiej go, jak się to robi już od kilku lat, w ogóle nie ogłaszać, wówczas zmienia się i metoda badań budżetowych. Punkt ciężkości tych zagadnień musi przesunąć się z rozważań teoretycznych na temat norm prawnych rodzonych z budżetu, na samą treść budżetu i na jego funkcjonalne znaczenie w całości gospodarstwa skarbowego i społecznego.

I dlatego jesteśmy już od wielu lat po wojnie świadkami, jeśli tak wolno powiedzieć, nowej metamorfozy prawa budżetowego.

W obliczu wysokich wydatków wymagających pokrycia, uszczuplającego nieraz w sposób dotkliwy dochód społeczny, rodzą się problematyki nowe, które, jeżeli nawet nie spychają problemów klasycznego prawa budżetowego do roli kwestyj drugorzędnych, to w każdym razie przerastają je poważnie. Powstają takie zagadnienia, jak ograniczanie swobodnej inicjatywy władz państwowych w zakresie wydatkowania za pomocą supremacji czy nawet dyktatury finansowej ministrów skarbu. Co więcej, konieczność zmniejsz-

¹⁰ „Le budget, son histoire et son mécanisme”, Paryż 1884.

szania obciążeń na rzecz gospodarstwa publicznego przenosi punkt ciężkości decyzyj w sprawie tych obciążeń z parlamentów na rządy, które muszą brać na siebie odpowiedzialność już nie tylko za wykonanie wydatków, ale i za ich inicjowanie. Parlamente ograniczają się w swej inicjatywie finansowej czy budżetowej na rzecz rządów. Nie jest to żadną nowością tylko w Anglii. Nie wytworzyła ona wprawdzie własnej teorii na temat, czy budżet jest ustawą, ale angielska Izba Gmin jeszcze w XVIII wieku postanowiła nie podwyższać wydatków bez zgody Korony.

Inaczej jest na kontynencie europejskim, a także i w Ameryce? gdy w okresie powojennym trzeba z takim trudem walczyć o to co tak względnie łatwo kryło się przed wojną kredytem — tj. o równowagę budżetową. W obliczu tych walk milkną walki parlamentów o ich prawa budżetowe i, jak pisze Marce, parlamente godzą się wobec groźby katastrof finansowych nawet na daleko idące ścieśnienia swych praw.¹⁷ Życie zmusza do szukania sposobów rozwiązania problemów, które mało interesowały i polityków i administratorów przed wojną, a na czele tych problemów staje sprawa dróg i środków, którymi się ma walczyć o stworzenie czy o utrzymanie równowagi budżetowej.

Nauka skarbowa, która nie jest abstrakcją ani czystą teorią, lecz badaniem konkretnych zjawisk życia państwowego, nauką, która musi dążyć do analizy tych zjawisk i dopiero na ich tle tworzyć teoretyczną syntezę, nie mogła przejść do porządku dziennego nad tym wszystkim, co się stało w gospodarce skarbowej państw powojennych.

Z systemów prawa państwowego znikają zagadnienia „formalnej” czy „materialnej” ustawy, sprawy związane z budżetem państwowym są tam badane wyłącznie z punktu widzenia przepisów konstytucyj, dotyczących bezpośrednio budżetu. Natomiast traktaty skarbowości poświęcają coraz to więcej miejsca problemowi budżetu i prawa budżetowego, badając go, o ile idzie o nakład pracy i studiów, zupełnie na równi z problematami podatkowymi, które jeszcze w „Finanzwissenschaft” Wagnera zajmowały dominujące stanowisko.

Bardzo obszerna, bo 1172 stron licząca skarbowość Edgara Allixa przeznaczona na budżet i zagadnienia z nim bezpośrednio związane aż 426 stron. Gaston Jèze poświęca problemom budżetowym osobny wielki tom „Théorie générale du budget” w r. 1922.

Nauka o budżecie nie ogranicza się bowiem tylko do rozpatrywania zagadnień czysto prawnopañstwowych, lecz tworzy nowe

¹⁷ Marce V., *Le cointirôle des finances en France et à l'étranger*. Paryż 1928, t. I, str. 88.

prawo budżetowe, jako syntezę wszystkich zasad regulujących prawidłową gospodarkę skarbową państwa.

Zadaniem zatem nauki o prawie budżetowym jest dzisiaj ustalenie na zasadzie empirii życia, które z wydatków państwowych, w jakiej hierarchii i jakimi drogami mają być zaspokajane, które ze środków finansowych mogą, a które nie mogą służyć jako pokrycie potrzeb, które zatem są prawidłowym, a które nieprawidłowym sposobem uzyskiwania równowagi budżetowej jako celu gospodarki skarbowej. Prawo budżetowe musi dalej odpowiedzieć na pytanie, kto, kiedy i w jaki sposób i pod jaką odpowiedzialnością ustala w państwie jego potrzeby i środki ich zaspokojenia, kto i w jakich granicach prawnych i w jaki sposób wykonuje tę gospodarkę i wreszcie kto i w jakiej mierze kontroluje prawidłowe gospodarowanie groszem publicznym.

Wydatki i dochody państwowe znajdują w dzisiejszym państwie swój cyfrowy i prawny wyraz w budżecie, który w chwili, gdy go układa administracja rządowa i gdy uchwała władza ustawodawcza jest planem gospodarowania w przyszłości, a więc planem zamierzonych wydatków i dochodów, które mają służyć na pokrycie tych wydatków. W momencie zaś, gdy go się wykonuje, jest budżet podstawą działania administracji państwowej.

Trzy są bowiem istotne cechy budżetu:

budżet jest ogłaszanym planem działania w zakresie ustalania potrzeb państwa, ich hierarchii i sposobu pokrywania. Budżet ustala zatem cyfrowo wysokość wydatku na każdy poszczególny cel państwowy i przewiduje wysokość wpływów z każdego poszczególnego źródła dochodów państwowych;

budżet jest planem ustawodawczo zatwierdzonym jako norma działania administracji państwowej, więc musi przyjść do skutku jako ustawa, tzn. musi być uchwalony przez ten organ, któremu zasady ustroju danego państwa powierzają funkcję ustawodawczą.

Dawniej można było żądać, zgodnie zresztą z genezą budżetów, aby tym organem był parlament i wówczas czytało się w podręcznikach prawa państwowego, czy skarbowości, że budżetem jest „plan wydatków i dochodów zatwierdzony przez parlament”.

Dzisiaj w wielu państwach nie ma budżetów zatwierdzanych przez parlament, a jednak nie można mówić o tym, aby te państwa nie gospodarowały na zasadzie prawidłowego, przynajmniej według ich ustawodawstwa, budżetu. Mamy tu na myśli przede wszystkim Niemcy. Tam jeszcze w epoce tzw. konstytucji weimarskiej, mógł prezydent Rzeszy wydawać rozporządzenia z mocą ustawy. Istniał wprawdzie spór w literaturze niemieckiej na temat, czy prezydent

mógł ogłaszać rozporządzeniem budżet całoroczny. Zbyt długie i silne były w Niemczech tradycje tego paladium demokracji parlamentarnej, jakim jest prawo budżetowe parlamentu. Ale jednak fakt pozostaje faktem, że prezydent Hindenburg na mocy prawa dekretowania ustalił np. w r. 1932 budżet w drodze rozporządzenia, Nazwano go wprawdzie skromnie tylko „planem”, podczas gdy parlamentarnie uchwalany budżet nazywał się w Niemczech „Haushaltsplan”, ale pod względem swej treści i formy nie różnił się ten plan w niczym od poprzednich budżetów ani też nigdy go już nie zastąpił budżet uchwalony przez Reichstag.

Od objęcia rządów przez Adolfa Hitlera sprawa przedstawia się bardzo prosto. Ustawa „o zapobieżeniu klęsce narodu i Rzeszy” z dnia 24 marca 1933 r. przekazała wyraźnie prawo uchwalania budżetu rządowi Hitlera. Odtąd rząd jest nie tylko autorem i projektodawcą budżetu, ale i organem, który sobie samemu zatwierdza normy działania. Wynikają z tego faktu konsekwencje, o ile idzie o zagadnienia wykonywania i kontroli budżetu. Musi ono być w dzisiejszych Niemczech inaczej oceniane i wartościowane aniżeli w tych państwach, w których istnieje odpowiedzialność rządu wobec parlamentu za zgodne z normą budżetową wykonywanie budżetu. Ale to nie zmienia faktu, że i w Niemczech istnieje budżet zgodny z naszą definicją, o ile jest stosownie do obowiązujących norm konstytucyjnych ogłaszany jako ustawa uchwalona tylko przez rząd. Oczywiście dopóki jest ogłaszany, tak jak to miało miejsce w r. 1933 i 1934. W latach następnych nie ogłoszono już w Niemczech żadnego zestawienia wydatków i dochodów, tylko tzw. „Ustawę o gospodarce budżetowej Rzeszy” — która da się streścić w jednym zdaniu: wydawać się będzie tyle, ile trzeba, a w obrębie tego nieokreślonego cyfrowo upoważnienia ustalać będą poszczególne wydatki kanclerz i minister skarbu. Oczywiście odtąd nie ma w Niemczech budżetu, bo wprawdzie jest ustawa ustalająca normę działania w gospodarce skarbowej, ale nie ma pierwszej istotnej cechy budżetu, tj. nie ma ogłaszanego planu cyfrowego wydatków i dochodów. Ponieważ jednak przyczyny tego zjawiska leżą daleko poza sferą zagadnień prawa budżetowego, przeto nie możemy się tą sprawą dalej tutaj zajmować;

budżet musi być wreszcie planem, w którym wydatki są pokryte właściwymi dochodami, tzn. nie jest budżetem plan gospo-

¹⁸ Por. Schulze R. i Wagner E., Reichshaushaltsordnung. Berlin 1934, str. 391.

¹⁹ Bliższe szczegóły w mojej rozprawce pt. Budżet w Trzeciej Rzeszy. Warszawa 1935, „Przegląd Współczesny”.

darki niezrównoważony.²⁰ Jak powiada Gerloff, istotna treść publicznego gospodarstwa skarbowego polega na tym, aby potrzeby i pokrycie wprowadzać w równowagę i w tej równowadze utrzymywać.²¹ Można, to prawda, układać i uchylać budżet z deficytem, można się ludzić, że jakoś to będzie, tylko nie można takiego projektu uważać ani za plan gospodarki skarbowej, ani za normę działania dla tych, którzy mają tą gospodarką administrować. Bliższe lub dalsze przykłady skutków, jakie nastąpiły w finansach tych państw, które praktykują przedkładanie i uchwalanie budżetów deficytowych, potwierdzają niewątpliwie tę tezę.

Biorąc więc za podstawę istotne cechy budżetu będzie musiała nauka prawa budżetowego, nauka zasad prawidłowej gospodarki skarbowej, badać treść budżetu jako planu gospodarki państwowej, czyli ustalać rodzaj potrzeb państwowych, ich hierarchię i właściwość środków przeznaczonych na ich pokrycie. Z drugiej strony musi nauka nasza analizować tok postępowania przy układaniu, uchwalaniu, wykonywaniu i kontroli budżetu, oczywiście tak z punktu widzenia istotnego celu gospodarki skarbowej, tj. równowagi budżetowej, jak i praw i obowiązków czynników działających w procesie budżetowania.

W pierwszej swej części, którą nazwalismy treścią budżetu, będzie badanie zagadnień budżetowych pozostawać w styczności z zagadnieniami ogólno-skarbowymi, stanowiącymi treść nauki skarbowości. Niemniej jednak odpowiedź na takie pytania, jak układ i przejrzystość budżetu, rola przedsiębiorstw państwowych w budżecie, dopuszczalność pożyczki jako środka pokrycia potrzeb państwa, zagadnienie realności cyfr budżetowych, sprawa tworzenia rezerw skarbowych, żeby wymienić tylko najważniejsze kwestie, są już zagadnieniami par excellence prawnobudżetowymi.

Natomiast sam proces budżetowania będzie się wiązać z całym szeregiem dziedzin czysto prawnych. Układanie budżetu pozostaje w ścisłym związku z zagadnieniami administracji i prawa administracyjnego. Ono daje odpowiedź na pytanie, które organa administracji państwowej i jaką drogą zgłaszają potrzeby państwowe, nie mówiąc już o tym, że ustrój administracji państwowej i hierarchiczne ustosunkowanie władz ma wpływ istotny na sam układ budżetu. Na odwrót postulat równowagi budżetowej i związany z nią czynnik oszczędności, który wbrew Adolfowi Wagnerowi będziemy musieli jednak dzisiaj uznać za główną wytyczną gospodarki skarbo-

²⁰ Por. Czuma J., *Ustrojowe podstawy skarbowości na tle konstytucji kwietniowej*. Lublin 1937 r., str. 360 i nast.

²¹ Gerloff W., „Grundlegung der Finanzwissenschaft” w *Handbuch der Finanzwissenschaft* 1926, t. I, str. 28.

wej, mogą wpływać na zmianę ustroju administracji, zwłaszcza gdy ograniczona ilość środków finansowych państwa zmusi w budżecie do uproszczenia postępowania czy potanienia kosztów administracji państwowej.

Drugą dziedziną prawa publicznego, które pozostaje w ścisłym związku z prawem budżetowym, to zagadnienie uchwalania budżetu przez reprezentacje parlamentu i to zarówno zagadnienie formalne: terminów przedłożenia budżetu przez rząd i uchwalenia przez parlament, jak i kwestia praw parlamentu w zakresie zmian cyfrowych wydatków i dochodów. Oczywiście nauka prawa budżetowego, jako nauka zasad prawidłowej gospodarki skarbowej, nie może badać zagadnień prawa konstytucyjnego, tylko metodą czysto prawniczą, jak to czynili znani nam już prawnicy niemieccy. Prawo budżetowe nie jest już dzisiaj tylko częścią składową prawa państwowego. Związane z budżetem problematyki konstytucyjne muszą być oceniane na warsztacie budżetowym przede wszystkim z punktu widzenia postulatu uporządkowanej gospodarki skarbowej, tzn. wymogów równowagi budżetowej, która musi tu dominować ponad czysto teoretycznymi wymogami takiej czy innej doktryny prawno-państwowej. Tylko tą drogą potrafimy zrozumieć tak charakterystyczne dla dzisiejszych czasów ograniczanie przerostów inicjatywy parlamentarnej w dziedzinie budżetu na korzyść inicjatywy rządowej. „Istnieje — jak powiada Leroy-Beaulieu — marnotrawstwo demokratyczne, które w niczym nie ustępuje marnotrawstwu źle administrowanych monarchii”.²² Zasady prawidłowej gospodarki skarbowej wykreślają ze swego słownika pojęcie marnotrawstwa. Dlatego zadaniem prawa budżetowego jest szukać w prawie konstytucyjnym takich rozwiązań, które zabezpieczą budżet państwa od konsekwencji, o których mówił Leroy-Beaulieu.

Wykonywanie budżetu, najważniejsza część prawa budżetowego, to już nie tylko problem praw i obowiązków rządu badany w stosunku do parlamentu, ale przede wszystkim problem wprowadzenia w życie planu ułożonego z większą czy mniejszą ścisłością.

Słusznie powiedział Adolf Wagner: „Zagadnienie pokrycia deficytu przy układaniu budżetu jest kwestią kalkulacji finansowej przy wykonywaniu jedną z pierwszorzędnych kwestii polityki skarbowej”.

Walka z deficytem budżetowym, który może mimo najlepiej ułożonego budżetu przynieść zycie, musi wymagać całego szeregu środków działania w toku wykonywania budżetu.

²² Leroy-Beaulieu P., *Traité de la Science des Finances*. Paryż 1912, t. II, str. 181.

Badanie tych środków i ustalanie sposobu ich użycia jest pierwszorzędnym zadaniem prawa budżetowego, które będzie tutaj stawać szeregiem postulatów prawa administracyjnego w zakresie podporządkowania ministrowi skarbu działalności władz administracyjnych, jako władz angażujących i asygnujących wydatki państwowe lub pobierających dochody budżetowe oraz prawa państwowemu, o ile idzie o tak ważne zagadnienia, jak kontrola gospodarki skarbowej rządu i odpowiedzialność rządu za tę gospodarkę.

Najistotniejsze problemy z zakresu wykonywania budżetu będą jednak znowu wiązać się z nauką skarbowości i będą wymagać stosowania metod badania tej nauki. Idzie tu bowiem o sposób dostosowywania wydatków do dochodów i o dopuszczalność używania kredytu państwowego w jego najrozmaitszych formach jako środka czy to czasowego, czy trwałego pokrywania niedoborów kasowych czy budżetowych, o ile wszystkie możliwości zwiększenia dochodów czy zmniejszenia wydatków są już wyczerpane.

Reasumując możemy stwierdzić: Prawo budżetowe nie jest tylko częścią składową prawa państwowego ani odrębnym działem prawa publicznego, ani też nie wchodzi w całości w skład nauki skarbowości. Styka się częściowo i z nauką skarbowości i częściowo z prawem konstytucyjnym czy administracyjnym. Stosuje zatem metody badania prawnicze, a tam gdzie się wiąże z nauką skarbowości, także i ekonomiczne.

Posiada jednak i własną metodę badania, a jest nią zawsze postulat równowagi budżetowej. Z tego punktu widzenia muszą być oceniane i ustalane wszystkie zasady gospodarki skarbowej i pieniężnej państwa, tworzące kompleks prawa budżetowego.

Prawo budżetowe jest bowiem tylko rusztowaniem, które, układając w całość elementy prawa publicznego i nauki skarbowości, pozwala z nich budować i cementować gmach uporządkowanej i zrównoważonej gospodarki państwa.