

Adam Karczmarek\*

## Ewolucja prawa budżetowego

**Evolution of the budget law in Poland:** The aim of this article is to review selected historical aspects of government budget and budgetary legislation in Poland. Starting with the explanation of the contemporary understanding of the budget, the author explores how this concept evolved and was understood in the past. The paper draws from both Polish and European experience.

\* Mgr prawa, ekspert ds. legislacji w Biurze Analiz Sejmowych;  
e-mail: adam.karczmarek@sejm.gov.pl.

---

### Wstęp

Niniejszy artykuł przedstawia kolejne etapy kształtowania się pojęcia „budżetu” na tle historii powszechnej i historii Polski. Jego celem jest wykazanie silnego związku pomiędzy ewolucją prawa budżetowego, a rozwojem idei parlamentaryzmu. Główną tezą stawianą przez autora jest uznanie, że warunkiem koniecznym powstania budżetu we współczesnym znaczeniu było ograniczenie władzy monarchy na rzecz kształtującej się zinstytucjonalizowanej reprezentacji stanowej.

Punktem wyjścia do podjęcia rozważań w tak ustalonym zakresie jest odtworzenie znaczenia pojęcia budżetu na gruncie obecnie obowiązującego prawa. W dalszej części praca odwoływać się będzie przede wszystkim do doświadczeń historycznych Anglii, Francji i Niemiec, przy uwzględnieniu, gdzie było to możliwe, doświadczeń polskich.

### Współczesne pojęcie budżetu

Dnia 27 sierpnia 2009 r. uchwalona została nowa ustawa o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240). Ustawa ta zastąpiła ustawę z 30 czerwca 2005 r. o tym samym tytule. Artykuł 1 nowej ustawy, wyznaczający jej za-

kres przedmiotowy, wskazuje, że określa ona zasady i tryb kontroli procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowywaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem; zasady zarządzania państwowym długiem publicznym; zakres i szczegółowość oraz zasady i tryb planowania, uchwalania i wykonywania budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego; szczególne zasady rachunkowości, planowania i sprawozdawczości obowiązujące w sektorze finansów publicznych; zasady gospodarowania środkami publicznymi pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej oraz z innych źródeł zagranicznych; a także zasady kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego oraz koordynacji kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych. Wbrew tytułowi ustawy jej normy dotyczą jedynie szeroko rozumianego prawa budżetowego, a nie całości problematyki finansów publicznych. W doktrynie prawa finansowego wskazuje się, że ustawa ma całościowy charakter, ale tylko w zakresie problematyki budżetowej<sup>1</sup>. Stanowi ona w istocie wykonanie postanowienia art. 219 ust. 2 Konstytucji RP, który kreuje kierowany do władzy ustawodawczej nakaz uchwalenia ustawy określającej zasady i tryb opracowania projektu budżetu państwa, stopień jego szczegółowości oraz wymagania, jakim powinien odpowiadać projekt ustawy budżetowej, a także zasady i tryb wykonywania ustawy budżetowej.

Konstytucja RP nie definiuje pojęcia budżetu, a jej postanowienia dotyczą, co do zasady, jedynie kwestii proceduralnych. Próba udzielenia wyczerpującej odpowiedzi na pytanie o definicję prawną tego pojęcia natrafia na trudności. W tym celu niezbędne jest bowiem odwołanie się zarówno do postanowień ustawy zasadniczej, jak i ustawy wykonującej dyspozycję zawartą w art. 219 ust. 2 Konstytucji. Obowiązująca obecnie ustawa o finansach publicznych jest czwartym aktem prawnym regulującym problematykę budżetową w ciągu ostatnich 20 lat. Wydaje się jednak uprawnione twierdzenie, że mimo licznych zmian prawa budżetowego znaczenie podstawowego dla tej dziedziny pojęcia budżetu pozostaje prawie niezmienione.

Definicja budżetu zawarta w obowiązującej obecnie ustawie ma złożony charakter. Jej podstawowe elementy określone są w art. 109 i art. 110. Pierwszy z nich stanowi, że budżet jest jednym z elementów uchwalanej co rok ustawy (ustawa budżetowa) będącej podstawą gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym<sup>2</sup>. Drugi z artykułów wskazuje zawartość merytoryczną budżetu. Budżet państwa określa:

<sup>1</sup> E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 45 – tezy autorki są aktualne także na gruncie obecnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych.

<sup>2</sup> Rokiem budżetowym jest rok kalendarzowy.

- 1) łączną kwotę prognozowanych podatkowych i niepodatkowych dochodów budżetu państwa,
- 2) łączną kwotę planowanych wydatków budżetu państwa,
- 3) kwotę planowanego deficytu budżetu państwa wraz ze źródłami jego pokrycia,
- 4) łączną kwotę prognozowanych dochodów budżetu środków europejskich,
- 5) łączną kwotę planowanych wydatków budżetu środków europejskich,
- 6) wynik budżetu środków europejskich,
- 7) łączną kwotę planowanych przychodów budżetu państwa,
- 8) łączną kwotę planowanych rozchodów budżetu państwa,
- 9) planowane saldo przychodów i rozchodów budżetu państwa,
- 10) limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych.

Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104) definiowała w art. 95 budżet państwa jako roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów organów władzy publicznej, w tym organów administracji rządowej, organów kontroli i ochrony prawa oraz sądów i trybunałów. Stanowiła ona, że budżet państwa uchwalany jest w formie ustawy budżetowej na okres roku kalendarzowego (budżetowego), a sama ustawa budżetowa wyznacza podstawę gospodarki finansowej państwa w roku budżetowym.

Ustawa o finansach publicznych z 1998 r. (Dz.U. nr 155, poz. 1014) określała w art. 61, że budżet państwa jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów organów: władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa; sądów i trybunałów; administracji rządowej. Ponadto do budżetu państwa uchwalanego w formie ustawy budżetowej na okres roku kalendarzowego włączone były środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi i wydatki z nich finansowane.

Podobną definicję zawierała już ustawa z 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe (Dz.U. nr 4, poz. 18). Budżet państwa był uchwalanym przez Sejm na okres roku kalendarzowego, w formie ustawy, rocznym planem finansowym obejmującym dochody i wydatki państwa. Prawo budżetowe stanowiło dodatkowo, że ustawa budżetowa zapewnia realizację założeń polityki społeczno-gospodarczej państwa przyjętych przez Sejm.

Zdaniem A. Perłakowskiego i M. Zubika ustalenie znaczenia pojęcia „budżetu państwa” jest możliwe: *dzięki istnieniu norm, które w sposób szczególny określają cechy konstrukcyjne samego budżetu, procedury jego spo-*

rzządzania, uchwalania i wykonywania oraz mechanizmów kontroli legalności funkcjonowania gospodarki finansowej w państwie<sup>3</sup>. To właśnie przepisy prawa budżetowego (na gruncie konstytucyjnym i ustawowym) określają desygnat „budżetu państwa” tak, że tworzenie samej definicji legalnej można uznać za zbędne<sup>4</sup>. Wskazane wyżej definicje legalne nie oddają przecież w pełni istoty budżetu państwa. Znaczenie materialne tego pojęcia odtworzone na podstawie regulacji ustawowej należy z pewnością uzupełnić o postanowienia art. 226 Konstytucji. Wykonanie budżetu podlega kontroli ze strony władzy ustawodawczej. Po zakończeniu roku budżetowego Rada Ministrów przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa. Sejm rozpatruje przedłożone sprawozdanie i po zapoznaniu się z opinią Najwyższej Izby Kontroli podejmuje uchwałę o udzieleniu lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium.

T. Augustyniak-Górna twierdzi, że większość cech istotnych budżetu państwa na płaszczyźnie normatywnej pokrywa się ze wskazywanymi w definicjach doktrynalnych<sup>5</sup>. Autorka wskazuje, że budżetem państwa jest plan finansowy (spis, wykaz itp.), którego treścią są dochody i wydatki zaplanowane w celu sfinansowania zadań państwa (uznanych za zadania publiczne w danym czasie). Akt ten uchwalany jest w formie ustawy budżetowej na rok kalendarzowy i ma charakter dyrektywny. Jest on upoważnieniem (aktem politycznego zaufania) udzielanym rządowi przez parlament w zakresie poboru dochodów i dokonywania wydatków oraz w zakresie przychodów i rozchodów<sup>6</sup>. Przy określaniu dochodów nie ma on charakteru bezwzględniego, a co do zasady będzie miał formę prognozy. W zakresie wydatków i rozchodów postanowienia budżetu są już bardziej restrykcyjne, bowiem najczęściej nie jest dopuszczalne ich przekraczanie i zmiana przeznaczenia. Wydaje się, że przytoczone wyżej ustalenia na temat istoty budżetu należy uzupełnić o parlamentarną kontrolę wykonania postanowień ustawy budżetowej. Jeśli nawet nie jest to zjawisko powszechne, to z pewnością jest to cecha immanentna budżetów państw cywilizacji zachodniej.

<sup>3</sup> A. Perłakowski, M. Zubik, *Budżet państwa i prawo budżetowe (ujęcie prawno-historyczne)*, raport BSiE nr 182, Warszawa 2000, s. 1.

<sup>4</sup> T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczem*, Polska Akademia Umiejętności, Księgarnia Gebethnera i Wolfa, Kraków 1932, s. 4, cytaty [za:] A. Perłakowski, M. Zubik, *Budżet państwa*, op. cit., s. 1.

<sup>5</sup> T. Augustyniak-Górna, *Budżet państwa, ustawa budżetowa, ustawa o prowizorium budżetowym* [w:] *Budżet państwa. Seminarium dla nowo wybranych posłów. VI kadencja*, Z. Szpringer (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 43.

<sup>6</sup> T. Augustyniak-Górna, *Budżet państwa*, op. cit., s. 45.

W tym miejscu warto zauważyć jeszcze ekonomiczne rozumienie pojęcia budżetu. Budżet w tym znaczeniu: *jest scentralizowanym zasobem gromadzonych i rozdzielanych w ciągu roku publicznych środków pieniężnych, o charakterze z zasady bezzwrotnym, przeznaczonych na finansowanie rozwoju ekonomicznego państwa i potrzeb ogólnospołecznych*<sup>7</sup>.

Powyższe rozwiązania stanowią potwierdzenie tezy, że mimo licznych zmian legislacyjnych prawa budżetowego, desygnat samego pojęcia budżetu pozostaje niemalże niezmienny. Wskazane powyżej prawne znaczenie budżetu nie jest bowiem wyrazem podjętej doraźnie woli parlamentu, a wielowiekowej ewolucji. Mimo że sam budżet w znaczeniu przypisywanym mu współcześnie w teorii finansów pojawił się dopiero w XIX wieku, to jego zasadnicze elementy konstrukcyjne (treść, procedura uchwalania i kontrola wykonania) ukształtowały się na przestrzeni ostatnich kilkuset lat. Proces narodzin współczesnego budżetu rozpoczął się jednak znacznie wcześniej i wiązać go należy bezpośrednio i nierozdzielnie z najważniejszymi wydarzeniami historii Europy począwszy od starożytności. Poniżej zaprezentowane zostaną kolejne etapy kształtowania pojęcia budżetu na tle historii powszechnej ze szczególnym uwzględnieniem (o ile to możliwe) polskiego wkładu w rozwój tej dziedziny.

### **Pierwsze ewidencje majątku publicznego**

B. Brzeziński wskazuje, że początki historii instytucji budżetu sięgają starożytnego Egiptu i wiążą się z pierwszymi formami ewidencji zjawisk gospodarczych<sup>8</sup>. Były to spisy majątku i należności suwerena – tym samym miały one wymiar ewidencji publicznych. Stanowiły one jednak formę dokumentacji zjawisk, a nie miały charakteru planistycznego. Odnosiły się więc do zjawisk przeszłych, a nie przyszłych. Podobnie celom ewidencyjno-kontrolnym służyły także inwentarze skarbców świątynnych w starożytnej Grecji. Dokumentowały one stan wpływów z podatków i czynszów dzierżawnych.

Zdaniem N. Gajl pierwsze ewidencje zjawisk gospodarczych nie zawsze sporządzane były jedynie w celach inwentaryzacyjnych. Autorka podawała przykład zapisów sporządzanych na bazie katastrów gruntowych w starożytnym Egipcie, na podstawie których dokonywano repartycji obciążeń pomiędzy poszczególnymi jednostkami. Zapisy te dostarczały więc informacji, które umożliwiały władzy podejmowanie konkretnych działań<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe, op. cit.*, s. 74.

<sup>8</sup> B. Brzeziński, *Zarys prawa finansów publicznych*, TNOiK, Toruń 1998, s. 33.

<sup>9</sup> N. Gajl, *Finanse i prawo finansowe*, PWN, Warszawa 1980, s. 69.

Pierwszym znanym dokumentem planistycznym były spisy dochodów i wydatków sporządzane w starożytnym Rzymie za cesarza Oktawiana Augusta. Spisy te nie stanowiły już jedynie potwierdzenia stanu rzeczywistego, ale zawierały także prognozy przyszłych dochodów i wydatków. Od współczesnego budżetu różniły się m.in. tym, że nie miały charakteru normatywnego. Nie kreowały one żadnych obowiązków dysponentów środków publicznych<sup>10</sup>.

Pierwowzorem współczesnego budżetu były więc dokumenty o charakterze ewidencyjnym. Początkowo były one sporządzane w celu ustalenia wartości majątku publicznego (majątku władcy). Pierwszy krok ewolucji tych instrumentów w stronę współczesnego budżetu wiązał się z dynamicznym rozwojem instytucji państwowych w starożytnym Rzymie. Stopniowo wprowadzany był podział majątku publicznego na majątek państwowy pozostający do dyspozycji cesarza (*fiscus*) i skarb należący do obywateli (*aerarium*). To właśnie wyodrębnienie *fiscus* i *aerarium* uzasadniało potrzebę stworzenia ewidencji obydwu majątków z uwzględnieniem podziału ich źródeł dochodów. Z punktu widzenia dalszych rozważań warto w tym miejscu zwrócić uwagę na pewną prawidłowość. Podział źródeł dochodów publicznych między *fiscus* a *aerarium* zmieniał się w czasie wraz z tendencją do przejścia większości z nich przez *fiscus*. Cesarz dążył więc do poszerzenia źródeł swoich dochodów<sup>11</sup>.

## Narodziny reprezentacji stanowej

Chociaż na próżno szukać ciągłości, jaka zachodzić by miała pomiędzy ustrojem starożytnego Rzymu a państw średniowiecznej Europy, to równocześnie trudno także uznać, że doświadczenia rzymskie nie wywarły wpływu na myśl polityczną i prawną średniowiecza. Dokonany w starożytności rozdział majątku publicznego był bardzo ważnym krokiem na drodze ewolucji przywołanych wyżej spisów i ewidencji w kierunku współczesnego budżetu.

We wczesnym etapie europejskiego średniowiecza majątek publiczny utożsamiany był z majątkiem monarchy. Władca posiadał ponadto bardzo szeroko zakrojone uprawnienia wobec poddanych przede wszystkim w zakresie nakładania podatków. Zjawisko to można określić jako regres w stosunku do zdobyczy starożytności. Stan ten był także źródłem na-

<sup>10</sup> B. Brzeziński, *Zarys prawa*, op. cit., s. 34.

<sup>11</sup> W. Wołodkiewicz, M. Zabłocka, *Prawo rzymskie. Instytucje*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2001, s. 87

pięć i konfliktów pomiędzy suwerenem a poddanymi. W konsekwencji jednak przełamując supremację monarchy, społeczeństwa zachodniej Europy poszły krok dalej i wykształciły instytucje państwowe funkcjonujące (w zmienionym oczywiście kształcie) do dnia dzisiejszego. Nowe rozwiązania pozostawały w bezpośrednim związku z ewolucją instytucji budżetu.

Ponowne określenie granic pomiędzy tym, co należało do władcy, a tym, co było własnością narodu powodowało niejednokrotnie potrzebę pozyskiwania przez władcę najpierw aprobaty, a później i środków na planowane i podejmowane działania administracyjne i wojenne. Na tym etapie historia instytucji budżetu nierozzerwalnie wiąże się z rozwojem idei parlamentaryzmu (reprezentacji stanowej), a więc powstawaniem zinstytucjonalizowanej reprezentacji „narodu”. Uprawnione wydaje się nawet stwierdzenie, że to właśnie sprawy zaliczane współcześnie ściśle do prawa budżetowego przyczyniły się do powstania pierwszych parlamentów. Toczące się w średniowieczu spory i konflikty narodu z monarchą dotyczyły przecież przede wszystkim ograniczenia możliwości nakładania podatków.

Pierwszym w historii powszechnej formalnym sygnałem zmiany ustrojów państwowych opartych na feudalizmie, o którym nie sposób nie wspomnieć, była oczywiście *Magna Charta Libertatum* z 1215 r. W tym to właśnie akcie król angielski Jan bez Ziemi zrzekł się prawa do nakładania podatków bez zgody rycerstwa. Wskazuje się, że decyzja o jego wydaniu została wymuszona przez możnowładców, którzy nie godzili się na samowolę monarchy w kwestii danin publicznych. Wielka Karta Swobód była wyrazem kapitulacji władcy i uznania zasady, że decyzje o wprowadzeniu podatku powinny stać się przedmiotem debaty z bezpośrednio zainteresowanymi. Oto o stanie majątku publicznego czy też majątku pozostającego do dyspozycji na cele, które dzisiaj nazwalibyśmy publicznymi, decydować miała reprezentacja stanów. Każdorazowo, gdy monarcha chciał obciążyć finansowo poddanych, musiał uzyskać zgodę ich reprezentantów. Dochody państwa stały się tematem dyskusji publicznej.

Znaczenie Wielkiej Karty Swobód jest o tyle doniosłe, że podobne przywileje zaczęły nadawać swoim poddanym także inni władcy. Akt angielski należy uznać w tej dziedzinie za pionierski.

Kolejną zdobyczą parlamentów było zobowiązanie monarchy do przedkładania rozliczenia kwot uzyskanych z zebranych wcześniej danin. Tego rodzaju wymóg ograniczał więc swobodę króla do dysponowania majątkiem publicznym. Wprowadzenie parlamentarnej kontroli wydatków publicznych nastąpiło w 1370 r., kiedy to Izba Gmin zażądała rozrachunku kwot pochodzących z poprzednio nałożonego podatku, równocześnie do-

magając się, aby uchwalając nowy podatek, określano jego przeznaczenie<sup>12</sup>. Zasada ta nie została oczywiście jeszcze ugruntowana, bowiem parlament w dalszym ciągu toczył walkę z monarchą o supremację.

Doświadczenia polskie były zbliżone do angielskich. Polska monarchia po okresie rozbitcia dzielnicowego nie dysponowała siłą umożliwiającą jej podejmowanie działań bez akceptacji ze strony szlachty. W 1374 r. Ludwik Węgierski, w zamian za odstąpienie od zasady dziedziczności tronu przez męskich potomków w celu zapewnienia następstwa tronu swojej córce Katarzynie, wydał w Koszycach przywilej, na mocy którego obniżony został podatek w postaci tzw. poradnego<sup>13</sup>, a sam monarcha powziął zobowiązanie, że bez zgody rycerstwa nie będą ustanawiane nowe podatki. W wyniku tego zawsze, gdy zachodziła potrzeba obciążenia szlachty jednorazowym podatkiem, konieczne było zorganizowanie zjazdu, aby uzyskać jej zgodę.

W 1504 r. na mocy ustaw powziętych w Piotrkowie wprowadzony został formalny zakaz dysponowania przez króla dobrami koronnymi bez zgody Sejmu. Data ta jest uznawana za przypieczerowanie rozdziału skarbu publicznego od nadwornego<sup>14</sup>. Zjawiska finansowe dotyczące obydwu majątków były rejestrowane, a potem prezentowane na sejmikach w celu uzasadnienia potrzeb nałożenia nowego podatku.

Podobnie jak w Anglii, tak i w Polsce szybko zaczęła rozwijać się parlamentarna kontrola wydatków państwowych. Jak już wspomniano, na początku XVI wieku Sejmowi udało się rozciągnąć kontrolę nad dobrami królewskimi. Od 1613 r. kontrola ta miała także wyraz zinstytucjonalizowany w postaci powołanego przez Sejm Trybunału Skarbowego Radomskiego. Sprawował on kontrolę wydatków skarbu publicznego i orzecznictwo w kwestiach skarbowych.

Doświadczenia francuskie okresu średniowiecza były odmienne niż polskie i angielskie. Wynikało to przede wszystkim z pozycji monarchy. Uogólniając, można powiedzieć, że monarcha francuski był mniej zależny od nacisków ze strony możnych. Z uwagi na silną pozycję władcy w średniowiecznej Francji istniały sprzyjające warunki do rozwoju aparatu skarbowego. Jak opisuje B. Brzeziński, urzędnicy króla zajmowali się tworzeniem ewidencji dochodów i wydatków, które z jednej strony miały charakter prognoz na potrzeby wewnętrzne aparatu administracyjnego, z drugiej służyły uzasadnieniu żądań monarchy pod adresem parlamentu dotyczących na-

<sup>12</sup> N. Gajl, *Finanse i prawo finansowe*, op. cit., s. 70.

<sup>13</sup> Stały podatek gruntowy wprowadzony za czasów Kazimierza Wielkiego. W 1374 r. jego wysokość została obniżona (rocznie) z 12 do 2 groszy od 1 łana dóbr szlacheckich i z 24 do 4 groszy z 1 łana dóbr klasztornych.

<sup>14</sup> A. Perlakowski, M. Zubik, *Budżet państwa*, op. cit., s. 11.



łożenia podatku<sup>15</sup>. Tak też zaczątki francuskiego parlamentaryzmu należy wiązać ze zwołanymi w 1302 r. Stanami Generalnymi. Chociaż głównym celem zjazdu miało być uzyskanie przez króla poparcia w sporze z papieżem Bonifacym VIII, to jednak Stany Generalne szybko stały się forum, na którym dyskutowano o potrzebach finansowych monarchii. Kolejny zjazd Stanów Generalnych w 1308 r. dotyczył konfiskaty majątku zakonu templariuszy. Jak stwierdził M. Szczaniecki: *we Francji, tak jak w innych krajach, uchwalanie podatków stało się główną, lecz nie wyłączną funkcją zgromadzeń stanowych*<sup>16</sup>. Zwrócić należy jednak uwagę, że przedmiotem debaty Stanów Generalnych były nowe podatki. We Francji funkcjonowały także podatki stałe, których pobór wynikał z potrzeby utrzymania wojska<sup>17</sup>.

We Francji, wcześniej niż w Polsce, ustanowiony został także organ kontroli skarbowej w postaci Izby Obrachunkowej (XIV wiek). Zajmowała się ona kontrolą niższych organów skarbowych i sądownictwem w sprawach skarbowych<sup>18</sup>.

Na zakończenie dotychczasowych dociekań, należy zidentyfikować te zjawiska okresu średniowiecza, które w sposób bezpośredni utworowały drogę do narodzin współczesnej instytucji budżetu, a które były udziałem wszystkich zaprezentowanych wyżej przykładów średniowiecznych monarchii. Pewne prawidłowości są bardzo czytelne. Pierwszym etapem na drodze krystalizowania się instytucji budżetu było oczywiście powstanie skarbu państwa rozumianego jako majątek odrębny od majątku monarchy. To zjawisko wiązało się z powstawaniem pierwszych form ewidencji majątku publicznego, a jego konsekwencją było precyzowanie potrzeb publicznych (utrzymanie wojska i administracji). Drugim istotnym krokiem było kształtowanie się reprezentacji stanów i parlamentu, których podstawowym zadaniem było podejmowanie decyzji w zakresie nakładania na poddanych obowiązków podatkowych. Warto podkreślić, że każdy podatek nadzwyczajny nakładany był poprzez wyraźną uchwałę zgromadzonych. Ta uwaga jest istotna z punktu widzenia roli, jaką parlamenty zaczęły odgrywać w kształtowaniu się instytucji budżetu, a w szczególności jego formy (będzie o tym mowa w dalszej części artykułu). Poprzez decyzje dotyczące ustalenia dochodów publicznych możliwe stało się tworzenie planów przy-

<sup>15</sup> B. Brzeziński, *Zarys prawa*, op. cit., s. 35.

<sup>16</sup> M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1998, s. 115.

<sup>17</sup> Takim podatkiem był uchwalony w 1439 r. przez Stany Generalne stały i bezpośredni podatek gruntowy *taille royale*. Nie obejmował on jednak szlachty i duchowieństwa. Wcześniej, w 1435 r., uchwalono stały podatek konsumpcyjny od napojów – *aide royale*.

<sup>18</sup> M. Szczaniecki, *Powszechna historia*, op. cit., s. 119.

szych wydatków państwa. Ponieważ podatki nakładane były incydentalnie i za aprobatą szlachty (odpowiednio możnych czy stanów), to ta właśnie warstwa była bezpośrednio zainteresowana, w jaki sposób środki te były wykorzystywane. Stąd też zaczęła kształtować się także parlamentarna oraz zinstytucjonalizowana kontrola wydatków publicznych. N. Gajl stwierdziła, że to właśnie rozszerzenie prawa parlamentów do decydowania o wydatkach publicznych doprowadziło bezpośrednio do powstania nowożytnej instytucji budżetu<sup>19</sup>.

### Pierwsze budżety

E. Chojna-Duch, przywołując zdanie C. F. Bastable'a, wskazuje, że: *budżetem [możemy] określić dopiero akt uchwalany przez legislaturę na określony czas*<sup>20</sup>. Zaprezentowany więc wcześniej proces kształtowania się reprezentacji stanowej był warunkiem koniecznym do powstania budżetu we współczesnym znaczeniu. Autorka przywołuje ponadto definicję R. Stourma, który uznaje, że budżetem jest zatwierdzony przez parlament dokument zawierający preliminarz dochodów i wydatków państwa. Taki właśnie cyklicznie uchwalany akt stanowił formę aprobaty wydatków publicznych i pełnił funkcję hamulca w monteskiuszowskim systemie równowagi pomiędzy władzą ustawodawczą a wykonawczą. Opisane w poprzednim rozdziale zjawiska okresu średniowiecza nie miały jeszcze na tyle ugruntowanego i sformalizowanego charakteru. Przede wszystkim brakowało im cykliczności.

Za narodziny współczesnego budżetu uznaje się poddanie władzy królewskiej kontroli parlamentu i powstanie w Anglii pierwszej w świecie monarchii parlamentarnej pod koniec XVII wieku. Angielska *Bill of Rights* z 1689 r. utrwaliła prawo parlamentu do stanowienia o podatkach, ale także i wydatkach państwowych. Wyznaczone zostały również czasowe ramy kontroli dochodów i wydatków publicznych na okres jednego roku. B. Brzeziński uznaje, że jest to: *data powstania współczesnego budżetu, rozumianego jako dyrektywny plan finansowy państwa, uchwalany przez parlament i obejmujący dochody i wydatki państwa na przyszły rok budżetowy*<sup>21</sup>.

Wydaje się, że to właśnie słaba pozycja monarchy i jego zależność od władzy ustawodawczej tworzyły warunki do uchwalenia pierwszych w historii budżetów. Tak też było na gruncie polskim.

<sup>19</sup> N. Gajl, *Finanse i prawo finansowe, op. cit.*, s. 70.

<sup>20</sup> E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe, op. cit.*, s. 71.

<sup>21</sup> B. Brzeziński, *Zarys prawa, op. cit.*, s. 35.

Pierwszym budżetem Rzeczypospolitej były wydane za czasów Stanisława Augusta *Obojga Narodów – Skarbu Koronnego i Skarbu Wielkiego Księstwa Litewskiego – Tabelle intrat i ekspensy rocznej ordynaryjnej i ekstraordynaryjnej*. Trzeba odnotować, że mimo upływu wielu lat od uchwalenia pierwszego budżetu w Anglii, Polska była dopiero drugim w Europie krajem, który przyjął tego rodzaju dokument. Opracowanie pierwszego polskiego budżetu stało się możliwe dzięki działalności funkcjonującej od połowy XVIII wieku Komisji Skarbowej. Do jej celów należało usprawnienie zarządzania majątkiem Skarbu Koronnego i pomnożenie jego dochodów. Komisja przygotowała preliminarz dochodów i wydatków państwa, który w 1768 r. został uchwalony przez Sejm.

Pierwszy polski budżet został uchwalony w jednym akcie prawnym. Określał on dochody, które dzielił na dochody stałe, zwyczajne i nadzwyczajne. Ustalał kolejność pokrywania wydatków zwyczajnych, co można odczytywać jako pierwowzór klasyfikacji budżetowej. Co istotne, zawierał też: *upoważnienie i nakaz dokonywania wydatków dla władzy wykonawczej, a także terminy tego wydatkowania*<sup>22</sup>. *Tabelle* miały więc charakter dyrektywny – były one źródłem obowiązków konkretnych organów państwa. Istotny wydaje się także zawarty w nich nakaz pobierania podatków nadzwyczajnych jedynie w wysokości niezbędnej do pokrycia wydatków publicznych, co dzisiaj możemy odczytywać jako potrzebę zachowania równowagi budżetowej.

Oczywiście z uwagi na trudności polityczne praktyka corocznego uchwalania budżetu nie utrwaliła się. Niemożliwa stała się także realizacja w pełni postanowień *Tabelli*. Niemniej należy doceniać jej znaczenie, bowiem z uwagi na swój charakter stanowiła nową jakość w kwestii podejścia do problematyki planowania finansowego państwa.

Nie sposób w tym miejscu nie wspomnieć o Konstytucji 3 maja, która ugruntowała ostatecznie zasady prawa budżetowego. Pierwsza polska ustawa zasadnicza przewidywała wyłączne prawo Sejmu do uchwalania budżetu. Sejm miał decydować o podatkach, systemie monetarnym i zaciąganiu długów państwowych<sup>23</sup>. Konstytucja 3 maja przyznawała władzy ustawodawczej prawo do kontroli wykonania ustawy budżetowej.

Powyższe akty nie odegrały większej roli w XIX-wiecznej historii Polski z powodu upadku Rzeczypospolitej w końcu XVIII wieku. Jednak idee czasów Stanisława Augusta Poniatowskiego nie zostały zupełnie zarzucone, ale ze względu na warunki polityczne ich realizacja nie była w pełni moż-

<sup>22</sup> E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe*, op. cit., s. 73.

<sup>23</sup> A. Perlakowski, M. Zubik, *Budżet państwa*, op. cit., s. 15.

liwa. Jeżeli jeszcze w czasie, kiedy ministrem skarbu Królestwa Polskiego był Ksawery Drucki-Lubecki, możemy mówić o funkcjonowaniu sprawnej gospodarki budżetowej (corocznie uchwalane preliminarze budżetowe, od których w praktyce nie przewidywano odstępstw), to po upadku powstania listopadowego Królestwo Polskie zostało włączone do cesarstwa rosyjskiego i stopniowo traciło odrębność skarbową.

N. Gajl stwierdziła, że na początku XX wieku budżet staje się powszechnie obowiązującą instytucją. Oczywiście pomiędzy poszczególnymi krajami zaczynają rysować się różnice w zakresie jego konstrukcji, każdy ma też cechy swoiste wynikające z odmiennych koncepcji ustrojowych, gospodarczych i społecznych. Historyczne doświadczenia angielskie i francuskie wywarły przemożny wpływ na rozwiązania przyjęte w innych krajach<sup>24</sup>. Nie sposób jednak pominąć osiągnięcia Polski w tej dziedzinie z uwagi na ich prekursorski charakter.

### **Polski budżet w XX wieku**

Pierwszy polski budżet, po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, uchwalony został na rok 1924, przy czym wskazać trzeba, że już w 1926 r. nie udało się uchwalić całościowego budżetu, a gospodarka finansowa była w tym roku oparta na pięciu prowizoriach budżetowych. Przyczyniła się do tego sytuacja gospodarcza, ale oczywiście także (a może i przede wszystkim) sytuacja polityczna. Było to zachwianie chwilowe i w latach 1927–1939 kolejne budżety dochodziły jednak do skutku. Mimo że podstawowym problemem tego okresu był rosnący deficyt, to warto wskazać, że w latach 1926–1927 udało się wypracować nadwyżkę.

Rozwój prawa budżetowego w 20-leciu międzywojennym wiązał się z powstaniem samorządu terytorialnego, który wpisany został w struktury administracji publicznej. Wykonując zadania publiczne, jednostki samorządu terytorialnego (dalej: JST) dysponować musiały środkami umożliwiającymi ich realizację. Pojawiła się więc potrzeba stworzenia systemu regulacji prawnych dotyczących ich gospodarki budżetowej. Z uwagi na fakt odrębności prawnej poszczególnych JST konieczne było uchwalanie odrębnego budżetu dla każdej z nich. Jeżeli jeszcze w 20-leciu międzywojennym zakres zadań finansowanych z budżetów JST był skromny i dominujące znaczenie miał budżet państwa, to obecnie akcent przesunął się nieco w stronę samorządu terytorialnego.

---

<sup>24</sup> N. Gajl, *Finanse i prawo finansowe*, op. cit., s. 73.

W Polsce powojennej od 1944 do 1947 r. uchwalane były jedynie prowizoria budżetowe, a pierwszy powojenny budżet uchwalony został, tak jak przewidywała to tzw. mała Konstytucja, w formie ustawy dopiero 1 lipca 1947 r. W okresie Polski Ludowej wskazać należy za A. Perłakowskim i M. Zubikiem na kilka zjawisk charakterystycznych. Były to: niski poziom szczegółowości ustaw budżetowych wczesnego PRL-u, powiązanie budżetu z narodowymi planami gospodarczymi i zamieszczanie przepisów podatkowych w ustawach budżetowych<sup>25</sup>. Ustawy budżetowe tego okresu odzwierciedlały założenia ustroju opartego na gospodarce centralnie planowanej i własności państwowej.

Zmiany ustrojowe, jakie zaszły po 1989 r., przyniosły ze sobą odmienne postrzeganie funkcji i zadań państwa, co oczywiście znalazło odbicie w regulacjach prawa budżetowego. W ciągu ostatnich 20 lat mamy do czynienia z jego niezwykle dynamicznym rozwojem. Dobitym świadectwem tego faktu jest już chociażby zwiększająca się liczba przepisów kolejnych ustaw regulujących problematykę prawa budżetowego. Jeżeli jeszcze ustawa z 1991 r. miała 78 artykułów, ustawa z 1998 r. 204 artykuły, to obecnie obowiązujący akt liczy 297 artykułów (dodatkowo przepisy ją wprowadzające to kolejne 123 artykuły).

Ustawa z 1991 r. określała dochody i wydatki budżetu państwa, ustalała tryb opracowywania i uchwalania budżetu oraz zawierała przepisy dotyczące odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny budżetowej. W związku z reaktywowaniem samorządu terytorialnego, na nowo (po okresie PRL) musiała odnieść się do problematyki gospodarki finansowej gminy.

Uchwalenie nowej Konstytucji RP w 1997 r. oraz reforma administracyjna z drugiej połowy lat 90. wpłynęły na potrzebę przyjęcia nowej ustawy. Nastąpiło to w 1998 r. Wprowadzono nowe przepisy dotyczące m.in. jawności i przejrzystości finansów publicznych oraz procedur ostrożnościowych i sanacyjnych, a także precyzyjne regulacje określające jednostki sektora finansów publicznych. Jeden z rozdziałów nowej ustawy w całości poświęcony został problematyce długu publicznego. Znalazły się w niej także przepisy dotyczące inwestycji wieloletnich, które ujęte w wykazie stanowiły załącznik do ustawy budżetowej.

W 2005 r. z ustawy o finansach publicznych wyłączone zostały zagadnienia związane z odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, które (mimo głosów krytycznych) do dzisiaj są przedmiotem odrębnej regulacji prawnej. W związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej konieczne stało się uregulowanie problematyki gospodarowania środkami pochodzącymi z UE.

<sup>25</sup> A. Perłakowski, M. Zubik, *Budżet państwa*, *op. cit.*, s. 16–17.

Istotne zmiany jakościowe przyniosła najnowsza ustawa z 2009 r., która w sposób znaczący zmodyfikowała strukturę sektora finansów publicznych. Zlikwidowała ona m.in. gospodarstwa pomocnicze, państwowe zakłady budżetowe, samorządowe fundusze celowe i fundusze motywacyjne. Wprowadziła natomiast nowe, nieznane dotąd instytucje, takie jak agencja wykonawcza oraz instytucja gospodarki budżetowej. Ustawa przewiduje także nowe rozwiązania związane z budżetem zadaniowym<sup>26</sup>. Istotnymi zmianami objęte zostały przepisy dotyczące audytu wewnętrznego jednostek sektora finansów publicznych<sup>27</sup>.

Z punktu widzenia znaczenia pojęcia budżetu utrwalonego w toku opisanych wcześniej procesów historycznych najistotniejszą zmianą jest wprowadzenie „Wieloletniego planu finansowego państwa”, który jest planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa sporządzanym na okres 4 lat budżetowych. Wady i zalety wprowadzenia tej instytucji wskazała, jeszcze przed wejściem w życie nowej ustawy, Z. Szpringer w publikacji Biura Analiz Sejmowych<sup>28</sup>. Wieloletni Plan ma na celu wydłużenie horyzontu czasowego planowania finansowego. Upraszczając, można powiedzieć, że jest to plan kolejnych czterech budżetów. „Wieloletni plan finansowy państwa” jest podstawą przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy. Co ciekawe, ustawa przewiduje, że projekt ustawy budżetowej nie może przewidywać wyższego deficytu niż ten, który przewidziany zostanie w Wieloletnim Planie. Biorąc pod uwagę, że ten ostatni jest uchwalany jedynie przez Radę Ministrów, to treść ustawy budżetowej jest przecież wstępnie determinowana przez akt niebędący źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Rozwiązanie to wydaje się o tyle kontrowersyjne z punktu widzenia zgodności z Konstytucją, że stanowi ono pewnego rodzaju odejście od rygoru zachowania formy ustawowej budżetu<sup>29</sup>. Wpro-

<sup>26</sup> Szerzej na temat zmian przepisów dotyczących budżetu zadaniowego: Z. Szpringer, *Budżet zadaniowy* [w:] *Porównanie ważniejszych regulacji projektowanej i obecnej ustawy o finansach publicznych*, seria BAS „Przed pierwszym czytaniem”, nr 4/2009, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009, s. 49–54.

<sup>27</sup> Szerzej na ten temat: G. Gołębiowski, *Audyt wewnętrzny – nowe rozwiązania* [w:] *Porównanie ważniejszych regulacji projektowanej i obecnej ustawy o finansach publicznych*, seria BAS „Przed pierwszym czytaniem”, nr 4/2009, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009, s. 25–30.

<sup>28</sup> Z. Szpringer, *Wieloletnie planowanie finansowe* [w:] *Porównanie ważniejszych regulacji projektowanej i obecnej ustawy o finansach publicznych*, seria BAS „Przed pierwszym czytaniem”, nr 4/2009, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009, s. 47–48.

<sup>29</sup> Budżet zawarty jest formalnie w dalszym ciągu w ustawie budżetowej, ale pewne jego elementy treściowe są z góry ustalone poprzez akt prawa wewnętrznego, jakim jest „Wieloletni plan finansowy państwa”.

wadzenie nowej instytucji prowadzi też do sytuacji, w której budżet przestaje być wyłącznie planem finansowym obejmującym całość aktywności finansowej państwa, a staje się jednym z elementów szerszego programu.

Powyższe omówienie nie stanowi wyczerpującej charakterystyki zmian, jakie zaszły w prawie budżetowym w ciągu ostatnich 20 lat. Ma ono jedynie wykazać, że dynamiczny rozwój systemów budżetowych państwa jest faktem. Jego bezpośredniej przyczyny należy upatrywać we wzrastającej liczbie zadań stawianych przed władzą publiczną (np. o wymiarze społecznym czy gospodarczym). Paradoksalnie tendencja wzrostu liczby zadań publicznych rodzi też przeciwne konsekwencje w postaci zrywania z rygorami prawa budżetowego poprzez powoływanie do życia pozabudżetowych form prawno-organizacyjnych, takich jak np. spółki kapitałowe z udziałem Skarbu Państwa. Współcześnie państwo, realizując swoje funkcje, korzysta niejednokrotnie z form właściwych dotychczas podmiotom prywatnym.

## Podsumowanie

Przyjmując rozumienie pojęcia ewolucji jako procesu stopniowych przemian, opartych na zachowaniu ciągłości pomiędzy kolejnymi etapami rozwoju, a który to proces określić należy jako działanie progresywne, prowadzące do przyjmowania coraz lepszych rozwiązań, trzeba uznać, że za wcześnie jest na wskazywanie takich prawidłowości odnośnie do prawa budżetowego Rzeczypospolitej ostatnich dwudziestu lat. Jeżeli było to jeszcze możliwe w perspektywie dwóch tysięcy lat historii Europy, przyjmując za punkt widzenia kształtowanie się współczesnego pojęcia budżetu, to dokonywanie oceny, które elementy prawa budżetowego po 1991 r. zostały już na tyle ugruntowane, że przetrwają próbę czasu, wydaje się niemożliwe. Możemy oczywiście pokusić się obecnie o dokonywanie zestawień różnic pomiędzy rozwiązaniami przyjętymi na gruncie poszczególnych ustaw, ale nadużyciem jest określanie wyników tego rodzaju działania jako prawidłowości.

Na zakończenie powtórzyć trzeba przytoczoną na wstępie tezę dotyczącą sposobu określania pojęcia budżetu przez polskiego ustawodawcę. Mimo że system prawa budżetowego tak jak i system budżetowy podlegają zmianom i w dalszym ciągu ewoluują, to samo pojęcie budżetu, od strony materialnej, w założeniach pozostaje od wieków prawie niezmiennie. Budżet jako plan finansowy państwa uchwalany przez parlament w postaci ustawy, stanowiący wyraz aprobaty dla planowanych działań aparatu wykonawczego państwa, kształtował się stopniowo na przestrzeni wieków w wyniku procesu historycznego, którego zasadniczym elementem była walka parlamentu

z monarchą. Włączając do tekstu ustawy definicję budżetu, ustawodawca polski nie tyle określił jego treść, co nadał jej właściwą formę.

## Bibliografia

- T. Augustyniak-Górna, *Budżet państwa, ustawa budżetowa, ustawa o prowizorium budżetowym* [w:] *Budżet państwa. Seminarium dla nowo wybranych posłów. VI kadencja*, Z. Szpringer (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007.
- B. Brzeziński, *Zarys prawa finansów publicznych*, TNOiK, Toruń 1998.
- E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2006.
- N. Gajl, *Finanse i prawo finansowe*, PWN, Warszawa 1980.
- G. Gołębiowski, *Audyt wewnętrzny – nowe rozwiązania* [w:] *Porównanie ważniejszych regulacji projektowanej i obecnej ustawy o finansach publicznych*, seria BAS „Przed pierwszym czytaniem”, nr 4/2009, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009.
- T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Polska Akademia Umiejętności, Księgarnia Gebethnera i Wolfa, Kraków 1932.
- A. Perłakowski, M. Zubik, *Budżet państwa i prawo budżetowe (ujęcie historyczno-prawne)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.
- M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1998.
- Z. Szpringer, *Budżet zadaniowy* [w:] *Porównanie ważniejszych regulacji projektowanej i obecnej ustawy o finansach publicznych*, seria BAS „Przed pierwszym czytaniem”, nr 4/2009, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009.
- Z. Szpringer, *Wieloletnie planowanie finansowe* [w:] *Porównanie ważniejszych regulacji projektowanej i obecnej ustawy o finansach publicznych*, seria BAS „Przed pierwszym czytaniem”, nr 4/2009, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009.
- W. Wołodkiewicz, M. Zabłocka, *Prawo rzymskie. Instytucje*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2001.