

ZASADY BUDŻETOWE A WSPÓŁCZESNOŚĆ

Przemysław Pest



Wolters Kluwer

ZASADY BUDŻETOWE A WSPÓŁCZESNOŚĆ

Przemysław Pest



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2025

SERIA **MONOGRAFIE**

Wydanie publikacji zostało dofinansowane ze środków funduszu
na rzecz badań naukowych i komercjalizacji ich wyników
Uniwersytetu Wrocławskiego oraz przez
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Stan prawny na 10 marca 2025 r.

Recenzent
Prof. dr hab. Teresa Dębowska-Romanowska

Wydawca
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący
Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Rybczyńska

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawoLubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących
im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj
jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz,
czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8390-531-0
ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluger.com
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
----------------------------	----------

Rozdział I

Zasady budżetowe w doktrynie prawa finansowego	15
1. Zasady budżetowe w doktrynie prawa finansowego w okresie Drugiej Rzeczypospolitej.....	15
2. Zasady budżetowe w doktrynie prawa finansowego w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.....	25
3. Zasady budżetowe w doktrynie prawa finansowego w okresie Trzeciej Rzeczypospolitej	31
4. Wnioski.....	65

Rozdział II

Zasada zupełności (powszechności) (zasada parlamentarnej autoryzacji dochodów i wydatków państwa)	67
1. Pojęcie, konstytucyjne podstawy	67
2. Budżet państwa, ustawa budżetowa, ustawa okołobudżetowa.....	72
3. Dochody i wydatki państwa	86
4. Sektor finansów publicznych	89
5. Wnioski.....	101

Rozdział III

Zasada jedności.....	105
1. Pojęcie, konstytucyjne podstawy	105
2. Zasada jedności formalnej	106
3. Zasada jedności materialnej.....	110
4. Wnioski.....	113

Rozdział IV

Zasada roczności.....	115
1. Pojęcie, konstytucyjne podstawy	115
2. Roczność a wieloletniość publicznego planowania finansowego.....	122
3. Wnioski.....	128

Rozdział V

Zasada równowagi budżetowej (zasada ograniczenia swobody wydatkowej państwa)	131
1. Pojęcie, konstytucyjne podstawy	131
2. Wydatki sztywne	138
3. Obowiązek dialogu.....	144
4. Reguły fiskalne.....	149
5. Procedury wydatkowania.....	155
6. Kontrola wykonania wydatków.....	155
7. Wnioski.....	157

Rozdział VI

Zasada jawności	159
1. Pojęcie, konstytucyjne podstawy	159
2. Prawne formy realizacji zasady jawności budżetu	163
3. Wnioski.....	168

Rozdział VII

Zasada szczegółowości.....	171
1. Pojęcie, konstytucyjne podstawy	171
2. Prawne formy realizacji zasady szczegółowości budżetu... ..	173
3. Wnioski.....	177

Rozdział VIII

Zasada ciągłości	179
1. Pojęcie, konstytucyjne podstawy	179
2. Prowizorium budżetowe	183
3. Prowadzenie gospodarki finansowej państwa na podstawie projektu ustawy budżetowej	184
4. Rada Ministrów a zasada ciągłości budżetu.....	187

5. Senat a zasada ciągłości budżetu.....	192
6. Prezydent RP a zasada ciągłości budżetu	193
7. Trybunał Konstytucyjny a zasada ciągłości budżetu.....	195
8. Wnioski.....	201
Zakończenie	205
Wykaz aktów prawnych.....	213
Wykaz literatury naukowej.....	217
Wykaz innych źródeł.....	229

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.)
u.o.n.d.f.p.	– ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 104)
u.NBP	– ustawa z 29.08.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 2025)
u.r.d.s.	– ustawa z 24.07.2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2232 ze zm.)
u.RF	– ustawa z 20.12.2024 r. o Radzie Fiskalnej (Dz.U. z 2025 r. poz. 39)
dyrektywa 2011/85/UE	– dyrektywa Rady 2011/85/UE z 8.11.2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.Urz. UE L 306, s. 41 ze zm.)

Dzienniki urzędowe i czasopisma naukowe

Annales UMCS	– Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H Oeconomia
Biuletyn BSiE	– Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Informacja BSiE	– Informacja Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu
M.P.	– Monitor Polski
KPP	– Kwartalnik Prawa Podatkowego
PBPiS	– Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu
PiP	– Państwo i Prawo

PK	– Przegląd Konstytucyjny
PPiA	– Przegląd Prawa i Administracji
PPK	– Przegląd Prawa Konstytucyjnego
PS	– Przegląd Sejmowy
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SPP	– Studia Prawa Publicznego
ST	– Samorząd Terytorialny

Inne

BGK	– Bank Gospodarstwa Krajowego
GUS	– Główny Urząd Statystyczny
KKZN	– Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego
NBP	– Narodowy Bank Polski
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
RDS	– Rada Dialogu Społecznego
RPP	– Rada Polityki Pieniężnej
WPPF	– Wieloletni Plan Finansowy Państwa

*„(...) zniknęły gdzieś dawne tak gorące spory
na temat zasad budżetowych.
Czy jednak przez to straciły na ważności?”¹*

WSTĘP

Prezentowana książka dotyczy zasad budżetowych. W pierwszej kolejności przedstawiono w niej zasady budżetowe, jakie wyróżniano w doktrynie prawa finansowego na przestrzeni ostatnich stu lat i sposób ich rozumienia. Następnie tak zaprezentowane zasady budżetowe odniesiono do obecnej sytuacji prawa finansów publicznych, a więc tytułowej „współczesności”. Podjęcie tematu zasad budżetowych i ich analiza z punktu widzenia regulacji konstytucyjnych ma na celu przedstawienie zasad budżetowych jako wyznaczników, jak powinien być ukształtowany przez ustawodawcę system prawa finansów publicznych w Polsce w świetle Konstytucji RP z 1997 r. Tak, aby poszczególne instytucje prawnofinansowe, takie jak: ustawa budżetowa i budżet państwa, wieloletnie planowanie finansowe, sektor finansów publicznych, dług publiczny i deficyt budżetowy, reguły fiskalne, budżet zadaniowy itd. były nie tylko „skomplikowanymi i kosztownymi atrapami”², ale mogły efektywnie pełnić przypisane im w systemie prawa finansów publicznych funkcje, rozwijając regulacje konstytucyjne.

W książce zostały rozwinięte następujące tezy:

Po pierwsze, ustrojodawca dokonał konstytucjonalizacji wywodzących się z doktryny prawa finansowego zasad budżetowych w Konstytucji RP z 1997 r.

¹ T. Dębowska-Romanowska, *Cechy istotne budżetu w ramach ustawy budżetowej w świetle Konstytucji RP* [w:] *Prawo skarbowe i prawo finansowe. Szkoły i uczniowie. Księga Dedykowana Pamięci Profesora Jerzego Lubowickiego*, red. C. Kosikowski, Białystok 2013, s. 94.

² T. Dębowska-Romanowska, *Cechy istotne budżetu...*, s. 94.

Po drugie, z wyjątkiem zasady jedności materialnej, wszystkie opisane w niniejszej książce zasady budżetowe mają swoje konstytucyjne podstawy.

Po trzecie, skoro zasady budżetowe mają swoje konstytucyjne podstawy, mogą być one wzorcami kontroli konstytucyjnej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Po czwarte, Konstytucja RP odnosi zasady budżetowe nie do samego budżetu państwa, ale do całej ustawy budżetowej. Z tego powodu niektórym zasadom budżetowym należy współcześnie nadać szersze niż dotychczas prezentowane w doktrynie prawa finansowego, konstytucyjne rozumienie.

Po piąte, cechami tożsamościowymi polskiego ustroju finansów publicznych na gruncie Konstytucji RP są: zapewnienie parlamentowi corocznej autoryzacji całości dochodów i wydatków państwa w ustawie budżetowej oraz ochrona ciągłości planistycznych podstaw prawnych prowadzenia gospodarki finansowej państwa.

Po szóste, zasada ciągłości budżetu, a więc ciągłości planistycznych podstaw prawnych prowadzenia gospodarki finansowej państwa, jest metazasadą konstytucyjną, której realizacja umożliwia urzeczywistnienie innych zasad i wartości konstytucyjnych, takich jak na przykład: zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa, sprawnie działającej administracji publicznej czy też realizację konstytucyjnych wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych.

Niniejsza książka składa się z ośmiu rozdziałów. Rozdział pierwszy, mający charakter wprowadzający, przedstawia zasady budżetowe, jakie wskazywano w doktrynie prawa finansowego w okresach Drugiej Rzeczypospolitej, Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Trzeciej Rzeczypospolitej, oraz sposób ich rozumienia. Kolejne rozdziały, od drugiego do ósmego, są poświęcone przedstawieniu i zbadaniu współczesnego, konstytucyjnego ujęcia następujących zasad budżetowych: zupełności (powszechności), jedności, roczności, równowagi budżetowej, jawności, szczegółowości oraz ciągłości.

Przed przystąpieniem do właściwych rozważań konieczne jest jeszcze poczynienie kilku uwag.

Po pierwsze, przedmiotem badań w niniejszej książce są zasady budżetowe w doktrynie prawa finansowego, rozumiane jako element ustroju konstytucyjnego państwa. Rozważania na temat zasad budżetowych prowadzone przez przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego czy też przedstawicieli nauk ekonomicznych są prezentowane jedynie uzupełniająco.

Po drugie, parlament autoryzuje corocznie w ustawie budżetowej wyłącznie wydatki publiczne. Dochody publiczne nie wymagają corocznej autoryzacji, ponieważ wynikają one z innych ustaw, które regulują podstawy prawne i tryb ich pobierania. Jednak ze względu na przyjmowany tradycyjnie w Polsce dwustronny charakter ustawy budżetowej, który obecnie ma swoje podstawy w art. 219 ust. 3 Konstytucji RP, w dalszej części pracy mowa będzie o autoryzacji dochodów i wydatków państwa. Zamieszczenie w ustawie budżetowej zarówno planowanych dochodów, jak i wydatków państwa umożliwia parlamentowi kontrolę wysokości deficytu budżetowego.

Po trzecie, w Polsce po 1989 r. wydano jedynie dwie monografie prawno-finansowe poświęcone zasadom budżetowym. Pierwsza z nich dotyczyła wybranych zasad: jedności, powszechności oraz szczegółowości i przedstawiała je przede wszystkim w ujęciu historycznym i prawno-porównawczym³. Druga omawiała nie zasady budżetowe rozumiane jako postulaty doktryny prawa finansowego, ale zasady gospodarowania środkami publicznymi i wydatkowania środków publicznych wynikające z obowiązującej wówczas ustawy z 26.11.1998 r. o finansach publicznych⁴.

³ N. Gajl, *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, Warszawa 1993.

⁴ J. Gliniecka, J. Harasimowicz, *Zasady polskiego prawa budżetowego*, Bydgoszcz 2001.

Po czwarte, częściowe efekty badań prowadzonych nad zasadami budżetowymi prezentowałem już wcześniej, w czasie wystąpień konferencyjnych oraz w publikacjach naukowych⁵.

Po piąte, mimo że prezentowana książka odwołuje się tylko do ostatniego stulecia, w jej tytule pozwoliłem sobie na nawiązanie do tytułu znanej i cenionej książki profesora Henryka Kupiszewskiego *Prawo rzymskie a współczesność*⁶.

Po szóste, przedmiotem badań w książce jest ustrojowe prawo finansowe. Ustrojowe prawo finansowe zajmuje się regulacją ustroju finansowego państwa jako części jego ustroju konstytucyjnego. Badania przeprowadzono za pomocą metody dogmatycznoprawnej, uzupełnionej metodami historycznoprawną oraz prawnoporównawczą.

Wierzę, że temat zasad budżetowych nie stracił na ważności. Mam nadzieję, że prezentowana książka przyczyni się do tego, że zasady budżetowe znów będą przedmiotem – posługując się raz jeszcze cytatem otwierającym tę książkę – „gorących sporów” w doktrynie prawa finansowego.

⁵ Por. referat *Prawne granice swobody politycznej organów władzy publicznej w kreowaniu i realizacji wydatków publicznych – zarys problematyki* wygłoszony na II Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Finanse publiczne a Konstytucja – Jubileusz Prof. Teresy Dębowskiej-Romanowskiej”, Łódź, 15 października 2021 r.; artykuł *O potrzebie nowego ujęcia zasady zupełności (powszechności) budżetu*, przygotowany do Księgi Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Finansowego i Prawa Podatkowego we Wrocławiu, 6–8 października 2024 r.

⁶ Wyd. 1: Warszawa 1988; wyd. 2: Kraków–Bielsko Biała 2013.

Rozdział I

ZASADY BUDŻETOWE W DOKTRYNIE PRAWA FINANSOWEGO

Przed przystąpieniem do analizy poszczególnych zasad budżetowych w dalszych rozdziałach niniejszej książki, warto w pierwszej kolejności przedstawić i zbadać, jakie zasady budżetowe wyróżniano w doktrynie prawa finansowego na przestrzeni ostatnich stu lat i jak je rozumiano. Aby odpowiedzieć na te dwa pytania, w niniejszym rozdziale zostaną zbadane wybrane podręczniki akademickie do prawa finansowego i prawa finansów publicznych jako źródło najbardziej reprezentatywne dla poglądów doktryny swoich czasów, z okresu Drugiej Rzeczypospolitej, Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz Trzeciej Rzeczypospolitej.

1. Zasady budżetowe w doktrynie prawa finansowego w okresie Drugiej Rzeczypospolitej

Dla przedstawienia, jakie zasady budżetowe wyróżniano w okresie Drugiej Rzeczypospolitej, oraz jak rozumiano poszczególne zasady, wybrano trzy podręczniki akademickie oraz jedną monografię naukową wydane w latach 1923–1935¹. Dla zachowania spójności struktury książki, w tytule podrozdziału użyto określenia „doktryna prawa finansowego”.

¹ A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości*, Poznań 1923; S. Głąbiński, *Nauka skarbowości*, Warszawa–Lwów 1925; T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczem*, Kraków 1932; R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935 (reprint Warszawa 2015).

choć w tamtym okresie posługiwano się raczej nazwami „nauka skarbowości” czy też „prawo skarbowe”². Do zasad budżetowych zaliczano wówczas zasady: zupełności, jedności, szczegółowości, prawdziwości, dokładności, równowagi budżetowej, jawności oraz przejrzystości³.

A. Krzyżanowski do zasad budżetowych zaliczał wprost jedynie zasady zupełności i jedności, które bardzo mocno wiązały ze sobą, pisząc o nich:

„Budżet, odpowiadający celowi, powinien być szczery i jasny. Warunkiem szczerości jest trafne szacowanie (...) oraz przestrzeganie zasady zupełności, a więc uwzględnienie wszystkich dochodów i rozchodów, w szczególności obciążających skarb na przyszłość (...). Gwoli opracowania jasnego budżetu należy połączyć w jedną całość wszystkie dochody i rozchody (zasada jedności) (...). Wszystkie dochody i rozchody należy objąć rachunkiem, łączącym je w jedną całość, umożliwiającym wyrażenie od razu ostatecznego wyniku, w jednej cyfrze, a mianowicie w różnicy między sumą dochodów i rozchodów, stanowiącej niedobór – w razie przewyżki wydatków, a nadwyżkę, jeżeli zachodzi wprost przeciwny wypadek”⁴.

Celem realizacji zasady zupełności budżetu było dla A. Krzyżanowskiego przedstawienie całości gospodarki finansowej państwa, umożliwiając ocenę zachowania równowagi budżetowej:

„Budżet, nie obejmujący wszystkich dochodów i rozchodów, nie może być ani dobrą instrukcją dla urzędów, ani środkiem kontroli. Budżet taki nie daje podstawy do ogarnięcia całokształtu gospodarki publicznej. Nie daje możliwości stwierdzenia stosunku dochodów do wydatków, ich równowagi lub rozbieżność, co przecie jest głównym celem finansowym budżetu”⁵.

² Więcej na temat tego okresu por. *Magistri Nostri skarbowości i prawa skarbowego w Polsce do 1939 roku*, red. T. Nieborak, Poznań 2016.

³ A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości...*, s. 31–43; S. Głąbiński, *Nauka skarbowości...*, s. 144–148; T. Grodyński, *Zasady...*, s. 42; R. Rybarski, *Nauka skarbowości...*, s. 52–59.

⁴ A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości...*, s. 31, 40.

⁵ A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości...*, s. 31–32.

Podobnie autor widział cel zasady jedności budżetu:

„Wymóg ten jest uzasadniony z tych samych powodów, które przemawiają za zupełnością. Chodzi o ułatwienie kontroli i sprawdzania równowagi między dochodami i wydatkami”⁶.

Dla S. Głębińskiego zasadami budżetowymi były: jedność budżetu, dokładność, szczegółowość (jasność) oraz równowaga budżetowa. W zakresie dotyczącym pierwszej zasady wskazywał on:

„zasada jedności budżetowej wymaga, aby budżet obejmował całość gospodarki skarbowej państwa, a w danym związku samorządowym całość jego gospodarstwa. Wszystkie wydatki państwowe, tak administracyjne, jak zarobkowe, wszystkie przewidywane przychody państwowe, tak ze źródeł zarobkowych, jak publicznych, powinny być objęte jednym budżetem. Tylko jedność budżetu zapewnia jasny pogląd na całość skarbowości, pozwala na zastosowanie oszczędności we wszystkich gałęziach administracji i słusznej proporcjonalności w wydatkach i przychodach poszczególnych działów, niemniej skuteczną kontrolę skarbowości i osiągnięcie realnej równowagi budżetowej”⁷.

Zasada dokładności budżetu:

„wymaga, aby w każdej gałęzi administracji publicznej i w każdym przedsiębiorstwie wykazywano wszystkie przewidywane wydatki i koszta, oraz wszystkie przewidywane przychody, a nie ograniczano się na wykazywaniu spodziewanych czystych nadwyżek dochodów lub niedoborów. Inne mi słowy budżet powinien być zestawiony w stanie surowym (brutto) tak, jak faktycznie w ciągu roku budżetowego przewiduje się administrację i gospodarkę. Przeciwnieństwem tej zasady jest budżetowanie netto”⁸.

⁶ A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości...*, s. 40.

⁷ S. Głębiński, *Nauka skarbowości...*, s. 144.

⁸ S. Głębiński, *Nauka skarbowości...*, s. 145.

Zasady jedności i dokładności budżetu w rozumieniu S. Głębińskiego odpowiadają w ogólności dzisiejszej zasadzie zupełności (powszechności) budżetu. Kolejna z zasad, zasada szczegółowości (jasność), to wymóg:

„aby budżet był zestawiony szczegółowo wedle działów administracji i pozycji poszczególnych (specjalizacja), aby był przejrzysty, łatwo zrozumiały dla każdego obywatela. W państwie konstytucyjnym nie tylko parlament, ale każdy obywatel powinien interesować się gospodarką publiczną, ma więc prawo zaznajomić się z całym budżetem i systemem gospodarowania, tak w dziale przychodów, jak wydatków”⁹.

Zasada równowagi budżetowej:

„wymaga trwałego oparcia wydatków na przychodach skarbowych, nie wykluczając pewnych nadwyżek budżetowych, potrzebnych dla zagospodarowania skarbu i poczynienia rezerw kasowych, niezbędnych w każdym gospodarstwie. Zasada równowagi budżetu nie pozwala na zamykanie budżetu niedoborami i pożyczkami, zwłaszcza na pokrycie zwyczajnych potrzeb skarbowych, równocześnie zaś jest wyrazem etycznej i cywilizacyjnej idei państwa, które nie dąży wzorem prywatnych gospodarzy do zysków, do pieniężnej kapitalizacji, lecz do podnoszenia narodu na coraz wyższy poziom kultury i dobrobytu”¹⁰.

T. Grodyński do zasad budżetowych (nazywanych przez niego zasadami budżetowania) zaliczał: przejrzystość, powszechność, jedność i prawdziwość. W jego ocenie zasady te miały służyć przede wszystkim utrzymaniu równowagi budżetowej, którą autor uważał za podstawowy cel gospodarki finansowej państwa, dając temu wyraz już w pierwszym akapicie przedmowy do swojej pracy:

„Celem gospodarstwa budżetowego państwa jest uzyskanie i utrzymanie równowagi budżetu, t. j. stanu, w którym wszystkie istotne potrzeby państwa są zaspokojone własnymi dochodami”¹¹.

⁹ S. Głębiński, *Nauka skarbowości...*, s. 147.

¹⁰ S. Głębiński, *Nauka skarbowości...*, s. 147–148.

¹¹ T. Grodyński, *Zasady...*, s. 1.

Pierwszą z zasad budżetowych, a więc zasadę przejrzystości, T. Grodyński opisywał następująco:

„budżet jest pod względem technicznym zestawieniem wydatków i dochodów państwowych, ujętych ze sobą w związek, wyrażający się równowagą. W budżecie muszą być zatem cyfry w ten sposób ugrupowane, aby można było łatwo zapoznać się zarówno z poszczególnymi wydatkami i dochodami, jak i z ich sumami, i wyrobić sobie sąd o równowadze budżetowej lub jej braku. Przejrzystość budżetu jest również niezbędnym warunkiem dla funkcji kontrolnej budżetu, gdyż tylko jasno ułożony budżet pozwala na stwierdzenie zgodności rzeczywistych wydatków i dochodów z upoważnieniami zawartymi w budżecie. Postulatом tym czyni właśnie zadość zasada przejrzystości budżetu, ustalająca kryteria, według których należy dzielić poszczególne cyfry budżetowe, a następnie je sumować, tak, aby w sposób jaknajprostszy dojść do ogólnej cyfry wszystkich wydatków i dochodów państwa”¹².

W dalszej części opisu zasady przejrzystości autor wskazywał na konieczność zgrupowania dochodów i wydatków państwa zgodnie z określonymi kryteriami, w sposób określony przez niego jako schemat („szemat”) budżetowy, co prowadzi do wniosku, że zasada ta odpowiada w ogólności dzisiejszej zasadzie szczegółowości budżetu:

„wydatki i dochody zgrupowane razem dzielimy w budżecie wedle pewnych kryteriów, pozwalających na zorientowanie się w poszczególnych rodzajach potrzeb państwa i sposobie ich pokrywania. Kryteria te mogą być dwojakiego rodzaju. Pierwsze to rodzaj wydatków i dochodów państwowych, oceniany wedle ich budżetowej doniosłości, czyli innymi słowy, podział wydatków i dochodów, albo tylko wydatków z punktu widzenia materialnego. Powtórę dzielą się wydatki i dochody budżetowe na pewne części składowe, mniej lub więcej wyszczególnione, a ułożone wedle pewnego szematu. W pierwszym wypadku mówić będziemy o ogólnych typach wydatków i dochodów, ale tylko z punktu widzenia budżetu

¹² T. Grodyński, *Zasady...*, s. 44.

państwa, w drugim zaś omówimy formalną stronę tego zagadnienia, wyrażającą się w nauce o układzie, czy szemacie budżetu”¹³.

Zasadę powszechności autor definiował w następujący sposób:

„zasada powszechności lub zupełności budżetu wymaga, by wszystkie wydatki i wszystkie dochody państwowe były wstawiane do budżetu państwowego (...). Istotą zatem zasady powszechności jest, wedle naszego pojęcia, przede wszystkim zasada budżetowania brutto. Nie wyczerpuje ona jednak wszystkiego. Jest mniejszym kołem, leżącym w całości na powierzchni większego koła, którym jest dopiero powszechność budżetu (...). Poza wymogiem budżetowania brutto musimy dla zrealizowania zasady powszechności wymagać, aby w skład budżetu czy kilku oddzielnych budżetów, ale przedkładanych parlamentowi, wchodziły wszelkie wydatki, którymi dysponują władze państwowe, jako też wszelkie dochody, jakie te władze uzyskują w toku swej działalności. Wynika to, jak wiemy, z funkcji oszczędnościowej zasady powszechności”¹⁴.

Również tę zasadę T. Grodyński wiązał z równowagą budżetową:

„dlatego też ta funkcja czysto już skarbowa zasady powszechności, funkcja, którą możemy nazwać oszczędnościową, domaga się, aby wszelkie wpływy, najbardziej nawet uboczne lub przypadkowe, były wstawiane w pełnej kwocie do budżetu i w konsekwencji wpływały w całości do skarbu państwa. Wtedy dopiero będzie można mówić o skoncentrowaniu w ręku ministra skarbu wszystkich funduszy skarbu państwa, co mu da możliwość realizowania równowagi budżetowej, zwłaszcza w toku wykonywania budżetu”¹⁵.

Definiując kolejną z zasad, a więc zasadę jedności, autor stwierdzał:

„zasada jedności polega na tem, że wydatki i dochody państwa mają być ujęte w jedną całość. Wynika to z naszej definicji budżetu, wedle której

¹³ T. Grodyński, *Zasady...*, s. 45–46.

¹⁴ T. Grodyński, *Zasady...*, s. 104, 112–113.

¹⁵ T. Grodyński, *Zasady...*, s. 111.

budżetem jest tylko takie zestawienie wydatków i dochodów, które pozwala stwierdzić istnienie równowagi budżetowej. Budżet musi więc już ze względów czysto technicznych (zgrupowanie wydatków i dochodów, zezwalające na ich zesumowanie) wyrażać się nazewnątrż w formie jednego dokumentu. Jeżeli jakaś część wydatków lub dochodów państwowych będzie objęta osobnym dokumentem, wogóle nieprzedkładanym parlamentowi, albo przedkładanym oddzielnie od budżetu ogólnego, a więc w innym czasie, albo równocześnie z budżetem, ale w osobnym akcie, niepołączonym cyfrowo z budżetem, wówczas ani egzekutywa układająca budżet, ani władza ustawodawcza uchwalająca budżet nie mają możliwości oceny całokształtu sytuacji finansowej państwa. Nie mogą one swobodnie dysponować wszystkimi źródłami dochodów na pokrycie wszystkich potrzeb państwowych, i co zatem idzie, nie mają w ręku wszystkich elementów, niezbędnych dla ustalenia równowagi budżetowej w całej gospodarce skarbowej”¹⁶.

T. Grodyński bardzo mocno wiązał zasadę jedności z możliwością oceny zrównoważenia budżetu, na co wskazywał także dalej:

„zasada jedności budżetu nie jest zatem tylko czysto formalną tezą, która pragnie ze względów doskonałości technicznej ujmować cyfry w jednym dokumencie, ale jest zasadą *par excellence* skarbową, bo bez jej zrealizowania nie można stwierdzić, czy równowaga budżetowa istnieje w całej gospodarce skarbowej, a nie tylko w tej jej części, która właśnie jest na warsztacie układającym, uchwalającym czy wykonującym budżet”¹⁷.

Z zachowaniem równowagi budżetowej T. Grodyński wiązał również kolejną opisywaną przez siebie zasadę, a mianowicie zasadę prawdziwości budżetu:

„Budżet jest zestawieniem dochodów i wydatków państwowych, dotyczącem przyszłego okresu czasu. Do budżetu mają być wprowadzone dochody w wysokości spodziewanej w tym przyszłym czasokresie, a równocześnie należy obliczyć i do budżetu wstawić kwoty, które będą

¹⁶ T. Grodyński, *Zasady...*, s. 149–150.

¹⁷ T. Grodyński, *Zasady...*, s. 150–151.

niezbędne dla zaspokojenia przypuszczalnych potrzeb państwowych. Ponieważ istotnym elementem budżetu jest jego równowaga, t. zn. pokrycie wszystkich potrzeb państwowych własnymi dochodami, przeto ściśle ustalenie prawdopodobnych potrzeb państwa w przyszłym okresie budżetowym i dokładne obliczenie wyniku finansowego źródeł dochodowych państwa jest pierwszorzędnym warunkiem utrzymania równowagi budżetowej w toku wykonywania budżetu, jeżeli budżet nie ma być tylko zjawiskiem «urojonem», a równowaga budżetu «równowagą papierową». Budżet musi więc zawierać cyfry jaknajbardziej zbliżone do rzeczywistości, a wymóg, żądający zgodnego z tą przyszłą rzeczywistością ustalania wydatków i dochodów państwa, nazywamy zasadą prawdziwości lub realności budżetu¹⁸.

R. Rybarski w swoim podręczniku wymieniał cztery zasady budżetowe: zasadę zupełności budżetu, zasadę jedności budżetu, zasadę szczególności budżetu oraz zasadę jawności budżetu¹⁹. Pierwszą z tych zasad definiował następująco:

„Prawidłowy budżet powinien być zupełny, to znaczy obejmować wszystkie wydatki i dochody państwa (...). Zasada zupełności budżetu wynika z samego jego pojęcia. Jeżeli mówimy, że budżet jest zestawieniem wydatków i dochodów, to mamy na myśli wszystkie wydatki i dochody, a nie niektóre z nich. Zestawienie niekompletne nie ma pełnej wartości²⁰.

Podobnie jak wcześniej omawiani autorzy, R. Rybarski wiązał zasadę zupełności budżetu z równowagą budżetową:

„Zupełności budżetu wymagają najpierw względy rachunkowo-gospodarcze. Jeżeli ktoś kreśli plan na przyszłość, to musi nim objąć całość wydatków i dochodów. Niekompletne zestawienie nie daje odpowiedzi na pytanie, czy budżet jest zrównoważony²¹.

¹⁸ T. Grodyński, *Zasady...*, s. 196–197.

¹⁹ R. Rybarski, *Nauka skarbowości...*, s. 52–59.

²⁰ R. Rybarski, *Nauka skarbowości...*, s. 52.

²¹ R. Rybarski, *Nauka skarbowości...*, s. 52.

Drugim uzasadnieniem zasady zupełności budżetu była dla R. Rybarskiego konieczność parlamentarnej kontroli nad dochodami i wydatkami państwa:

„Również i z punktu widzenia prawno-politycznego ma doniosłość zasada zupełności budżetu. Gdyby władza wykonawcza mogła swobodnie wyłączać niektóre pozycje z budżetu, wówczas jego zatwierdzanie i kontrola nad nim nie miałyby istotnej treści”²².

Zasadę jedności budżetu R. Rybarski rozumiał następująco:

„Zasada jedności budżetu oznacza, że budżet stanowi jedną całość. Jeżeli budżet zawarty jest w jednym dokumencie, mówimy o jedności formalnej. Jedności w znaczeniu materialnym nie sprzeciwia istnienie kilku aktów budżetowych, byle istniała między nimi wewnętrzna łączność. Wyłom w zasadzie jedności stanowią budżety specjalne, nadzwyczajne, jak również gospodarka tak zw. funduszami państwowymi”²³.

Zgodnie z zasadą szczegółowości budżetu:

„Budżet powinien być szczegółowym planem wydatków i dochodów. Szczegółowość budżetu ma nie tylko rachunkowo-gospodarcze znaczenie, lecz i prawno-polityczne; zatwierdza się bowiem z osobna każdą pozycję budżetu i w ten sposób ogranicza swobodę dysponowania dochodami przez władzę wykonawczą. Im większa jest szczegółowość budżetu, tem większy jest wpływ władzy, zatwierdzającej budżet, na politykę i gospodarkę państwa. Minimum szczegółowości budżetu jest związane z samą jego istotą. Budżet uchwalany w ogólnych sumach dochodów i wydatków, lub w paru tylko ich pozycjach, byłby pozornym budżetem”²⁴.

W opisie zasady szczegółowości budżetu R. Rybarski kładł szczególny nacisk na realizację przez tę zasadę konieczności parlamentarnej

²² R. Rybarski, *Nauka skarbowości...*, s. 52.

²³ R. Rybarski, *Nauka skarbowości...*, s. 54.

²⁴ R. Rybarski, *Nauka skarbowości...*, s. 56.