Acta Universitatis Lodziensis

FOLIA IURIDICA

28

Włodzimierz Nykiel

USTAWA BUDŻETOWA

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU ŁÓDZKIEGO
ŁÓDŹ 1997

Acta Universitatis Lodziensis

FOLIA IURIDICA

28

Włodzimierz Nykiel

USTAWA BUDŻETOWA

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU ŁÓDZKIEGO
1987

Nr inw. 142784

KOMITET REDAKCYJNY
WYDAWNICTW UNIWERSYTETU ŁÓDZKIEGO

Andrzej Banasiak, Bohdan Baranowski, Zdzisław Kłapciński
Wacław Piotrowski (przewodniczący), *Krystyna Urbanowicz*

REDAKCJA WYDAWNICTW
„FOLIA IURIDICA"

Witold Broniewicz, Stefan Lelental, Witold Brodziński

REDAKTOR ZESZYTU

Natalia Gajl

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ

Hanna Wróblewska

REDAKTOR TECHNICZNY

Halina Połubińska

OKŁADKĘ PROJEKTOWAŁ

Andrzej Frydel

A.304

BIBLIOTEKA UNIWERSYTETU ŁÓDZKIEGO

Podr. P. 23271/28.1987

ISSN 0208—6069

SPIS TREŚCI

Wykaz ważniejszych skrótów 4
I. Konstytucja i ustawa o radach terenowych a prawo budżetowe . . . 5
II. Charakter prawny budżetu 24
III. Ustawa budżetowa a prawo budżetowe 49
IV. Ustawa budżetowa a budżety terenowe 62
V. Ustawa budżetowa a formy prawne i charakter innych planów . . . 80
Bibliografia 103
La loi budgétaire (Résumé) 111

WYKAZ WAŻNIEJSZYCH SKRÓTÓW

Gosp. i Adm. Ter.	— „Gospodarka i Administracja Terenowa"
Gosp. Plan.	— „Gospodarka Planowa"
Mat. i Pr. Instyt. Funkcj. Gosp. Nar.	— „Materiały i Prace Instytutu Funkcjonowania Gospodarki Narodowej"
PiP	— „Państwo i Prawo"
Probl. RN	— „Problemy Rad Narodowych"
Przegl. Zagr. Lit. Finans.	— „Przegląd Zagraniczny Literatury Finansowej"
RPiE	— „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny"
RPEiS	— „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny"
Sowiets. Gosud. i Prawo	— „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo"
Stud. Finans.	— „Studia Finansowe"
Stud. Praw.	— „Studia Prawnicze"
Stud. Prawno-Ekon.	— „Studia Prawno-Ekonomiczne"
Wied. Wierch. Sow. SSSR	— „Wiedmosti Wierchownogo Sowieta SSSR"
Wiestn. Mosk. Uniw.	— „Wiestnik Moskowskogo Uniwiersitieta"
ZNUAM	— „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza"
ZNUŁ	— „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego"
ZN Wydz. Prawa i Adm.	— „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji"

Rozdział I

KONSTYTUCJA I USTAWA O RADACH TERENOWYCH A PRAWO BUDŻETOWE

Ustawa budżetowa jest aktem o doniosłym znaczeniu dla funkcjonowania państwa. Poprzez coroczne ustalanie rozmiarów proporcji gromadzonych i wykorzystywanych zasobów finansowych parlament kształtuje zjawiska gospodarcze i społeczne kraju. Budżet jest jedynym planem finansowym uchwalanym w formie ustawy. Jednocześnie funkcjonowanie gospodarki budżetowej jest przedmiotem wielu aktów prawnych charakteryzujących się dużą różnorodnością. Przybierają one różną formę prawną. Występują na różnych poziomach hierarchii systemu prawa. Różny jest również ich zakres przedmiotowy i czasowy.

Wiele aktów prawnych reguluje bezpośrednio bądź wywiera pośredni wpływ na opracowywanie projektu i uchwalanie ustawy budżetowej, czyli określa procesy tworzenia tego aktu.

Rozległa grupa przepisów reguluje zagadnienia stosowania ustawy budżetowej. Podkreślić trzeba, iż stosowanie ustawy budżetowej nie jest równoznaczne z wykonywaniem budżetu. Można również wyodrębnić przepisy dotyczące treści, zakresu i układu ustawy budżetowej. Są one ściśle powiązane z wyżej wskazanymi grupami przepisów, w szczególności z pierwszą.

Aktem prawnym odgrywającym szczególnie ważną dla gospodarki budżetowej rolę jest prawo budżetowe. W związku z tym prawo budżetowe stanowi najistotniejszy element kontekstu funkcjonowania ustawy budżetowej. Jednocześnie gospodarka budżetowa wyraźnie wkracza w pole unormowań konstytucyjnych oraz objętych ustawą o radach terenowych[1]. Na tym tle rodzi się szereg problemów dotyczących za-

[1] Por. N. Gajl, *Budżet a skarb państwa*, Warszawa 1974, s. 162 i n.; C. Kosikowski, *Zagadnienie finansów w Konstytucji PRL na tle konstytucji europejskich państw socjalistycznych*, Stud. Prawno-Ekon. 1973, t. XI; J. Zdzitowiecki, *Budżet państwa, budżet centralny i budżety terenowe w Konstytucji PRL*, RPEiS 1966,

kresu, treści oraz szczegółowości uregulowań zawartych w tych aktach oraz zachodzących między nimi relacji.

1. Termin „prawo budżetowe" jest używany na gruncie nauki prawa finansowego w kilku znaczeniach. Po pierwsze, przez prawo budżetowe rozumie się wszelkie przepisy prawne dotyczące gospodarki budżetowej, czyli czynności związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem środków budżetowych obejmujących: planowanie budżetowe, gromadzenie dochodów, dokonywanie wydatków i kontrolę[2]. W tak szerokim ujęciu do prawa budżetowego zalicza się zarówno bezterminowe akty prawne zawierające normy o „klasycznym" charakterze, przybierające różną postać formalną (konstytucja, ustawy, uchwały Rady Ministrów, zarządzenia Ministra Finansów i inne), jak i normy zawarte w corocznych ustawach budżetowych i aktach towarzyszących niejako tym ustawom (wytyczne, noty budżetowe itd.).

W węższym ujęciu przez prawo budżetowe rozumie się jedynie akty prawne generalnie regulujące gospodarkę budżetową, nie związane z konkretnym budżetem na dany rok. Tak więc, rozumienie to wyłącza z zakresu prawa budżetowego coroczne akty prawne odnoszące się do budżetu[3].

I wreszcie w ostatnim ujęciu termin „prawo budżetowe" może odnosić się do aktu prawnego, w którym kompleksowo uregulowano zagadnienia gospodarki budżetowej. Przy czym akt ten może w tytule zawierać nazwę „prawo budżetowe", tak jak ma to miejsce w Polsce, NRD, ZSRR, bądź też może być zatytułowany inaczej (np: Bułgaria, Czechosłowacja). W niniejszej pracy, ze względu na przedmiot rozważań, termin „prawo budżetowe" będzie występował przede wszystkim w tym właśnie znaczeniu.

Walory kodyfikacji są bezsporne. Istnienie całościowego ,kompleksowo ujmującego przedmiot regulacji aktu ułatwia stosowanie prawa

---

nr 4; tenże, *Sprawy finansów w ustawie o radach narodowych*, ZNUAM 1958, Prawo, z. 6; *Sowietskoje gosudarstwiennoje prawo*, red. S. S. Krawczuk, Moskwa 1975, s. 536 i n.; *Sowietskoje finansowoje prawo*, red. W. W. Bezczerewnych, S. D. Cypkin, Moskwa 1974, s. 115 i n.; M. I. Piskotin, *Sowietskoje biudżetnoje prawo*, Moskwa 1971, s. 54; M. Kostow, *Konstitucionni osnowi na biudżetnoto prawo*, Sofia 1976, s. 44 i n.; S. Kuczew, *Finansowo prawo na NB Bigarija*, Sofia 1977; B. Spácil, *Teorie financního práva ČSSR*, Praha 1970, s. 88 i n.; A. Slovinsky, J. Girasek, *Československé financné pravo*, Bratislava 1974, s. 103.

[2] J. Kaleta, *Gospodarka budżetowa*, Warszawa 1977, s. 13, 14.

[3] K. Ostrowski, *Prawo finansowe, Zarys ogólny*, Warszawa 1970, s. 262, 263; Slovinsky, Girasek; *op. cit.*, s. 101. Por. także nieco inne ujęcie J. Harasimowicz, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1980, s. 54, 55.

przyczyniając się do zwiększenia jego skuteczności. Pozwala uniknąć sprzeczności między normami. Kodyfikacja wpływa również na zwiększenie stabilności prawa[4]. W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż kodyfikacja jest „najdoskonalszym uporządkowaniem materiału prawnego"[5]. Korzyści płynące z kodyfikacji sprawiły, iż w większości krajów socjalistycznych funkcjonują regulacje kompleksowo ujmujące problematykę gospodarki budżetowej[6].

2. Terminu „budżet" Konstytucja PRL używa zaledwie w kilku przepisach[7]. W rozdziale 3, poświęconym naczelnym organom władzy państwowej, znajduje się przepis stanowiący, iż „Sejm uchwala corocznie budżet państwa" oraz „Sejm udziela rządowi absolutorium z wykonania budżetu i narodowego planu społeczno-gospodarczego za rok poprzedni" (art. 24 ust. 2 i 3). Przepis ten określa kompetencje Sejmu w dziedzinie budżetu, nic natomiast nie mówi o samym budżecie, jego charakterze, zakresie czy strukturze. Analiza artykułu 24 wskazuje co prawda, iż wyraża on zasadę zgodności budżetu z narodowym planem społeczno-gospodarczym, gdyż obok unormowań dotyczących budżetu określone zostały w tym przepisie kompetencje Sejmu do uchwalania narodowego planu społeczno-gospodarczego (na okresy kilkuletnie), jednakże nie została ona sformułowana *expressis verbis*[8].

Konstytucja stanowi, iż inicjatywa ustawodawcza przysługuje Radzie Państwa, rządowi i posłom[9]. Jednakże inne przepisy Konstytucji uzupełniają te ogólne postanowienia w odniesieniu do budżetu. W rozdziale dotyczącym naczelnych organów administracji państwowej, znajduje się przepis stanowiący, iż Rada Ministrów uchwala corocznie i przedstawia Sejmowi projekt budżetu państwa; jest to więc niejako „obowiązkowa" inicjatywa ustawodawcza[10]. Ponadto w tym samym artykule znajdujemy postanowienia zobowiązujące Radę Ministrów do czuwania nad wykonaniem narodowego planu społeczno-gospodarczego i budżetu państwa oraz do przedstawienia Sejmowi corocznie sprawozdania z wykonania budżetu państwa.

---

[4] Por. C. S. Joffe, M. Szargorodski, *Woprosy tieorii prawa*, Moskwa 1961, s. 365.

[5] J. Kowalski, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1977, s. 222.

[6] Prawa budżetowe, występujące w państwach socjalistycznych, co prawda nie są kodeksami w pełnym tego słowa znaczeniu, ale wiele walorów kodyfikacji niewątpliwie posiadają.

[7] *Konstytucja PRL* z dn. 22.07.1952 r. (tekst jednolity, Dz.U. nr 7, poz. 36 z 1976 r.).

[8] Kosikowski, *op. cit.*

[9] Art. 25 ust. 1 *Konstytucji PRL.*

[10] Art. 41 *Konstytucji PRL.*

Skromnie przedstawia się również regulacja zagadnień budżetów terenowych. Sprowadza się ona właściwie do określenia kompetencji rad narodowych w tej dziedzinie oraz wskazania, iż występują u nas budżety województw, miast, dzielnic i gmin.

Konstytucja PRL nie określa bliżej dochodów i wydatków budżetowych. Pośrednio dotyczą tych zagadnień regulacje zadań państwa socjalistycznego realizowanych przez naczelne i terenowe organy państwowe oraz podległe im jednostki.

Konstytucja nasza nie zawiera również żadnych postanowień określających redystrybucję środków pomiędzy poszczególnymi budżetami. Nie wskazuje — choćby w sposób ogólny — w jakiej relacji do budżetu państwa pozostają budżety terenowe[11].

W rozdziale poświęconym ustrojowi społeczno-gospodarczemu, mimo akcentowania planowego charakteru naszej gospodarki, przepisy nie posługują się w ogóle słowem „budżet", a — jak się wydaje — — właśnie w tym rozdziale powinny się znaleźć regulacje dotyczące, obok planowania społeczno-gospodarczego, również planowania finansowego[12].

Tak więc — jak widać — regulacje budżetowe w Konstytucji PRL są skromne i sprowadzają się w zasadzie do określenia kompetencji budżetowych Sejmu, Rady Ministrów oraz rad narodowych. Nie zostały uregulowane zagadnienia zakresu, struktury, miejsca budżetu w systemie planowania, podziału środków i zadań pomiędzy poszczególne szczeble budżetów. Nie zostały wyrażone również zasady budżetowe z wyjątkiem zasady roczności i pośrednio zasygnalizowanej zasady zgodności budżetu z narodowym planem społeczno-gospodarczym.

Najogólniej rzecz biorąc wydaje się, iż należy ujemnie ocenić zakres regulacji dotyczących budżetu w naszej Konstytucji. Znaczenie systemu budżetowego dla funkcjonowania państwa przemawia za szerszym uwzględnieniem tych zagadnień w konstytucji. Przemawia za tym również wzrost wagi mechanizmów finansowych i finansów w ogóle, jaki niosą z sobą głębokie przeobrażenia w systemie kierowania gospodarką narodową.

Duże znaczenie — z punktu widzenia ustrojowego i gospodarczego — ma organizacja i funkcjonowanie organów terenowych. W Konstytucji PRL terenowym organom władzy i administracji poświęcono odrębny rozdział. Problematyka ta jest jednocześnie przedmiotem kompleksowych unormowań zawartych w ustawie o systemie rad narodo-

[11] Gajl, *op. cit.*, s. 191; T. Dębowska-Romanowska, *Realizacja jedności i powszechności w ustawie budżetowej*, Warszawa 1982, s. 132.

[12] Kosikowski, *op. cit.*, s. 59.

wych i samorządu terytorialnego[13]. Akt ten ma szerszy zakres niż poprzednie rozwiązania. Objęto nim bowiem regulacje zawarte dotąd w odrębnych aktach prawnych (o dwustopniowym podziale administracyjnym, o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe, regulamin wzorcowy). Jak wiadomo, ustawodawca nasz odrzucił koncepcję „klasycznego samorządu terytorialnego" oznaczającego podział organów lokalnych na samorządowe i rządowe. W myśl aktualnych rozwiązań, rady narodowe będą spełniały funkcje terenowych organów władzy państwowej, podstawowych organów samorządu społecznego oraz organów samorządu terytorialnego. Po to, by rady mogły skutecznie pełnić te funkcje, konieczne jest stworzenie odpowiednich warunków, a w szczególności ustalenie dostatecznie szerokiego zakresu samodzielności ich działania. Rozwiązania dotyczące zagadnień finansowych należą do czynników decydujących o faktycznym zakresie samodzielności rad, stąd też dodatnio należy ocenić to, iż normodawca ujął je szeroko i stosunkowo szczegółowo. Planowanie terytorialne i gospodarka finansowa są przedmiotem rozdz. 4 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Ponadto niektóre rozwiązania dotyczące finansów znajdują się w innych rozdziałach[14].

Ustawa stanowi, iż zadania rad finansowane są z budżetów terenowych i funduszów celowych. Podkreślić należy, iż fundusze celowe mogą być tworzone przez rady. Normodawca silnie akcentuje samodzielność rad w zakresie gospodarki finansowej. W myśl art. 47 ust. 5, samodzielność ta jest ograniczona jedynie dochodami oraz regulacjami prawnymi o randze ustawy. Przepis ten pomyślany został jako swego rodzaju gwarancja samodzielności finansowej rad. Nie wyznacza on granic owej samodzielności, wskazuje bowiem merytorycznie tylko jeden czynnik wpływający na jej zakres (dochody). Inne czynniki (ograniczenia) zostały określone jedynie od strony formalnej. Unormowanie to zakłada, iż granice samodzielności finansowej rad będą określały poza ustawą o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego również inne ustawy.

Analizowany wyżej przepis spośród czynników wpływających na samodzielność finansową rad narodowych eksponuje dochody. Dochody są również przedmiotem szeregu innych unormowań ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. W akcie tym okre-

[13] Ustawa z dn. 20.07.1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 41, poz. 185).

[14] W ustawie o radach narodowych z 1958 r. (tekst jednolity: Dz.U. nr 26, poz. 139 z 1975 r. z póź. zm.) unormowania dotyczące finansów były wąskie; znajdowały się w rozdziałach regulujących kompetencje, zakres działania i zadania rad narodowych i terenowych organów administracji.

Skromnie przedstawia się również regulacja zagadnień budżetów terenowych. Sprowadza się ona właściwie do określenia kompetencji rad narodowych w tej dziedzinie oraz wskazania, iż występują u nas budżety województw, miast, dzielnic i gmin.

Konstytucja PRL nie określa bliżej dochodów i wydatków budżetowych. Pośrednio dotyczą tych zagadnień regulacje zadań państwa socjalistycznego realizowanych przez naczelne i terenowe organy państwowe oraz podległe im jednostki.

Konstytucja nasza nie zawiera również żadnych postanowień określających redystrybucję środków pomiędzy poszczególnymi budżetami. Nie wskazuje — choćby w sposób ogólny — w jakiej relacji do budżetu państwa pozostają budżety terenowe[11].

W rozdziale poświęconym ustrojowi społeczno-gospodarczemu, mimo akcentowania planowego charakteru naszej gospodarki, przepisy nie posługują się w ogóle słowem „budżet", a — jak się wydaje — — właśnie w tym rozdziale powinny się znaleźć regulacje dotyczące, obok planowania społeczno-gospodarczego, również planowania finansowego[12].

Tak więc — jak widać — regulacje budżetowe w Konstytucji PRL są skromne i sprowadzają się w zasadzie do określenia kompetencji budżetowych Sejmu, Rady Ministrów oraz rad narodowych. Nie zostały uregulowane zagadnienia zakresu, struktury, miejsca budżetu w systemie planowania, podziału środków i zadań pomiędzy poszczególne szczeble budżetów. Nie zostały wyrażone również zasady budżetowe z wyjątkiem zasady roczności i pośrednio zasygnalizowanej zasady zgodności budżetu z narodowym planem społeczno-gospodarczym.

Najogólniej rzecz biorąc wydaje się, iż należy ujemnie ocenić zakres regulacji dotyczących budżetu w naszej Konstytucji. Znaczenie systemu budżetowego dla funkcjonowania państwa przemawia za szerszym uwzględnieniem tych zagadnień w konstytucji. Przemawia za tym również wzrost wagi mechanizmów finansowych i finansów w ogóle, jaki niosą z sobą głębokie przeobrażenia w systemie kierowania gospodarką narodową.

Duże znaczenie — z punktu widzenia ustrojowego i gospodarczego — ma organizacja i funkcjonowanie organów terenowych. W Konstytucji PRL terenowym organom władzy i administracji poświęcono odrębny rozdział. Problematyka ta jest jednocześnie przedmiotem kompleksowych unormowań zawartych w ustawie o systemie rad narodo-

[11] Gajl, *op. cit.*, s. 191; T. Dębowska-Romanowska, *Realizacja jedności i powszechności w ustawie budżetowej*, Warszawa 1982, s. 132.

[12] Kosikowski, *op. cit.*, s. 59.

wych i samorządu terytorialnego[13]. Akt ten ma szerszy zakres niż poprzednie rozwiązania. Objęto nim bowiem regulacje zawarte dotąd w odrębnych aktach prawnych (o dwustopniowym podziale administracyjnym, o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe, regulamin wzorcowy). Jak wiadomo, ustawodawca nasz odrzucił koncepcję „klasycznego samorządu terytorialnego" oznaczającego podział organów lokalnych na samorządowe i rządowe. W myśl aktualnych rozwiązań, rady narodowe będą spełniały funkcje terenowych organów władzy państwowej, podstawowych organów samorządu społecznego oraz organów samorządu terytorialnego. Po to, by rady mogły skutecznie pełnić te funkcje, konieczne jest stworzenie odpowiednich warunków, a w szczególności ustalenie dostatecznie szerokiego zakresu samodzielności ich działania. Rozwiązania dotyczące zagadnień finansowych należą do czynników decydujących o faktycznym zakresie samodzielności rad, stąd też dodatnio należy ocenić to, iż normodawca ujął je szeroko i stosunkowo szczegółowo. Planowanie terytorialne i gospodarka finansowa są przedmiotem rozdz. 4 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Ponadto niektóre rozwiązania dotyczące finansów znajdują się w innych rozdziałach[14].

Ustawa stanowi, iż zadania rad finansowane są z budżetów terenowych i funduszów celowych. Podkreślić należy, iż fundusze celowe mogą być tworzone przez rady. Normodawca silnie akcentuje samodzielność rad w zakresie gospodarki finansowej. W myśl art. 47 ust. 5, samodzielność ta jest ograniczona jedynie dochodami oraz regulacjami prawnymi o randze ustawy. Przepis ten pomyślany został jako swego rodzaju gwarancja samodzielności finansowej rad. Nie wyznacza on granic owej samodzielności, wskazuje bowiem merytorycznie tylko jeden czynnik wpływający na jej zakres (dochody). Inne czynniki (ograniczenia) zostały określone jedynie od strony formalnej. Unormowanie to zakłada, iż granice samodzielności finansowej rad będą określały poza ustawą o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego również inne ustawy.

Analizowany wyżej przepis spośród czynników wpływających na samodzielność finansową rad narodowych eksponuje dochody. Dochody są również przedmiotem szeregu innych unormowań ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. W akcie tym okre-

[13] Ustawa z dn. 20.07.1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 41, poz. 185).

[14] W ustawie o radach narodowych z 1958 r. (tekst jednolity: Dz.U. nr 26, poz. 139 z 1975 r. z póź. zm.) unormowania dotyczące finansów były wąskie; znajdowały się w rozdziałach regulujących kompetencje, zakres działania i zadania rad narodowych i terenowych organów administracji.

ślone zostały rodzaje dochodów budżetów terenowych (dochody własne, dotacje celowe i dotacje ogólne). Wskazano także enumeratywnie źródła dochodów własnych, podział między szczebel wojewódzki i podstawowy zostawiając prawu budżetowemu.

Wydatki budżetów terenowych determinowane są przez zakres i charakter zadań organów terenowych. W omawianej ustawie sformułowano zasadę generalnej kompetencji rad. W myśl tej zasady, do kompetencji rad i ich organów należą wszystkie sprawy dotyczące terenu i zaspokajania potrzeb ludności, które nie są ustawowo zastrzeżone na rzecz innych organów (art. 24 ust. 1)[15]. Poza tym ustawa wskazuje sfery, które w szczególności należą do rad poszczególnych stopni. Wyodrębniono dziedziny leżące w kompetencjach miejskich rad narodowych i uwzględniono charakter gmin znajdujących się na terenach zurbanizowanych. Nie ma jednak przepisów zakreślających pole samodzielności organów terenowych czy też formy ingerencji szczebla centralnego w zakresie wydatków budżetowych.

W myśl rozwiązań ustawy, rada narodowa uchwala budżet i plany funduszów, kontroluje ich wykonanie, ocenia okresowo realizację budżetów i planów funduszów, a także zatwierdza sprawozdania z ich wykonania. Rada również dokonuje w budżecie i planach funduszów celowych koniecznych zmian, przy czym może upoważnić terenowy organ administracji o właściwości ogólnej do dysponowania rezerwą oraz do dokonywania zmian budżetowych w najniższych podziałkach klasyfikacji budżetowej. Unormowania te umacniają pozycję rady narodowej w procesie wykonywaniu budżetu.

Istotne z punktu widzenia pozycji rady są jej uprawnienia do decydowania o przeznaczeniu środków pochodzących z ponadplanowych dochodów i zaoszczędzonych wydatków. Przyznanie kompetencji do dysponowania nadwyżkami radom, zgodne z poglądami przedstawicieli nauki i praktyki, wskazuje na intencję utrwalenia konstrukcji prawnej korzystnej z punktu widzenia rad narodowych. Jest to godne podkreślenia, gdyż — jak wiadomo — w drugiej połowie lat siedemdziesiątych ustawy budżetowe pozbawiały rady narodowe uprawnień do decydowania o przeznaczeniu nadwyżek.

Zasadniczą instytucją planistyczną, stanowiącą podstawę kompleksowego planowania terytorialnego, jest pięcioletni plan społeczno-gospodarczy powiązany z pięcioletnim planem finansowania zadań. Plany te są uchwalane przez rady, a konieczne zmiany wymagają odrębnej uchwały. Z tymi rozwiązaniami wiąże się przewidziane przez ustawę

[15] Por. B. Zawadzka, *Rady narodowe a samorząd terytorialny*, [w:] *Samorząd terytorialny a funkcjonowanie administracji i gospodarki terenowej (materiały konferencyjne)*, Łódź 1983, s. 14, 15.

ustalanie dotacji ogólnych i udziałów na okresy pięcioletnie. Rozwiązanie to zasługuje na dodatnią ocenę, gdyż oznacza z jednej strony udoskonalenie (zwiększenie realności) pięcioletniego planowania społeczno-gospodarczego, nadanie mu kompleksowego charakteru, z drugiej zaś — stwarza większą stabilność warunków działania rad, wywierając korzystny wpływ na ich samodzielność i gospodarność.

Unormowania ustawy umożliwiają podejmowanie przedsięwzięć wspólnych i towarzyszących, co oznacza włączenie do finansowania potrzeb terenu przedsiębiorstw funkcjonujących na obszarze działania rady. Regulacje te, a także sygnalizowana wyżej możliwość tworzenia funduszów celowych oraz aktualne zasady powoływania przedsiębiorstw są szczególnie istotne, gdyż pozwalają na sfinansowanie szerszych zadań, tak w przekroju terytorialnym, jak i podmiotowym. Elastyczność form finansowania, możliwość zwiększenia dochodów i potencjału gospodarczego terenu, możliwość sfinansowania zadań przekraczających granice administracyjne oraz włączenia do działań na rzecz terenu jednostek nie podporządkowanych radzie — to główne zalety tych rozwiązań oznaczających nowoczesność i kompleksowość koncepcji normodawcy.

W sumie, regulacje ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, dotyczące finansów ze względu na swój zakres i szczegółowość, zasługują na dodatnią ocenę. Normodawca bez wątpienia docenia finanse jako czynnik mający duży wpływ na pozycję rad. Na gruncie unormowań ustawy widoczna jest tendencja do rozszerzania samodzielności rad i zwiększenia elastyczności mechanizmów finansowych. Nie oznacza to jednak, iż sama ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego stworzyła wystarczające gwarancje samodzielności rad w gospodarce finansowej. Pewne zagrożenie dostrzega się w związku z kompetencjami w zakresie nadzoru[16]. Ponadto — jak wyżej wskazano — w ustawie skoncentrowano się na dochodowej metodzie zapewnienia radom samodzielności. Odpowiednie ukształtowanie strony dochodowej budżetu ma na pewno wpływ na pozycję rady w gospodarce finansowej. Jednakże — jak wskazuje dotychczasowa praktyka — szereg istotnych ograniczeń samodzielności może się wiązać z wydatkami, a w szczególności z ich planowaniem[17]. Stąd też istotne znaczenie mają regulacje prawa budżetowego, które powinny

---

[16] T. Dębowska-Romanowska, *Gospodarka finansowa rad narodowych*, [w:] *Samorząd terytorialny...*, s. 82, 83; J. Wierzbicki, *Samodzielność finansowa rad narodowych w świetle nowego unormowania zasad ich funkcjonowania*, „Finanse" 1984, nr 7—8, s. 58, 59.

[17] Z. Pirożyński, *Finansowe podstawy działalności rad narodowych*, „Finanse" 1983, nr 10, s. 13.

być zharmonizowane z rozwiązaniami ustrojowymi, tak co do ogólnych założeń, jak i konkretnych instytucji.

Prawo budżetowe z 1970 r. było aktem obejmującym w zasadzie pełną problematykę gospodarki budżetowej organów centralnych i terenowych[18]. Była to najbardziej szczegółowa kodyfikacja norm dotyczących systemu budżetowego w krajach socjalistycznych. Jednakże merytorycznie prawo budżetowe z 1970 r. stanowiło zamknięcie okresu 1958—1970 nie będąc w istocie początkiem nowego etapu w ewolucji systemu budżetowego. Przyczyny polityczne, gospodarcze i wiążące się z nimi rozwiązania dotyczące terenowych organów władzy i administracji, przedsiębiorstw państwowych, a także inne sprawiły, iż prawo budżetowe rychło stało się aktem w znacznym stopniu zdezaktualizowanym.

Prace nad nowym prawem budżetowym podjęto w połowie lat siedemdziesiątych. Opracowano kilka projektów. Początek lat osiemdziesiątych przyniósł nowe przesłanki zmian systemu budżetowego. Nowe unormowania w ramach reformy gospodarczej, umocnienie pozycji sejmu i rad narodowych wymagało adekwatnych rozwiązań w zakresie gospodarki budżetowej. Toczyła się szeroka dyskusja na temat kształtu przyszłych regulacji[19]. Doraźnie, rozwiązania takie wprowadzono w ostatnich ustawach budżetowych.

Zakres przedmiotowy nowego prawa budżetowego[20] obejmuje zasadnicze dla gospodarki budżetowej kwestie. Jego układ i szczegółowość podobne są do rozwiązań z 1970 r. Analogicznie do poprzednich unormowań wyodrębniono rozdziały dotyczące: zasad ogólnych, dochodów i wydatków budżetu centralnego i budżetów terenowych, opracowywania, uchwalania, wykonywania budżetu, kontroli i dyscypliny budżetowej.

Nowym elementem prawa budżetowego jest ujęta w odrębny rozdział problematyka planowania wieloletniego. Rozwiązania tego rozdziału instytucjonalizują planowanie wieloletnie na gruncie naszego systemu budżetowego, wprowadzając konstrukcje dotąd nie występujące (bilans szacunkowy dochodów i wydatków budżetowych państwa,

---

[18] A. Komar, *Rozwój prawa budżetowego w trzydziestoleciu Polski Ludowej*, RPEiS 1975, nr 1, s. 64.

[19] Por. np. L. Kurowski, *Uwagi w sprawie projektu nowego prawa budżetowego PRL*, „Finanse" 1981, nr 10—11; J. Kaleta, *Kierunki reformy prawa budżetowego*, „Finanse" 1981, nr 12; Z. Pirożyński, *Przesłanki i kierunki zmian w systemie finansowania budżetu państwa*, „Finanse' 1981, nr 9; M. Weralski, *Zapoznane aspekty ustrojowe prawa budżetowego*, „Finanse" 1981, nr 12; H. Sochacka-Krysiak, *O potrzebie zmian w systemie budżetowym*„ „Finanse" 1981, nr 10—11. Por. wcześniej: *Przebudowa systemu budżetowego*, Warszawa 1974.

[20] Ustawa z dn. 13.12.1984 r., *Prawo budżetowe* (Dz.U. nr 56, poz. 283).

ustalanie kwot dochodów zasilających dla budżetów terenowych na okresy wieloletnie).

W nowym prawie budżetowym wyodrębniono rozdział dotyczący zasad i form gospodarki finansowej. Przepisy regulujące te zagadnienia znajdowały się również w prawie budżetowym z 1970 r. Ich wyodrębnienie jest zabiegiem zasadnym, choć należało nieco szerzej unormować te tak ważne dla funkcjonowania systemu budżetowego zagadnienia[21].

Nowe prawo budżetowe nie określa w sposób jasny miejsca budżetu w systemie planowania finansowego, a w szczególności jego stosunku do innych planów finansowych i planu społeczno-gospodarczego. Regulacje takie winny się znaleźć w prawie budżetowym, tym bardziej że unormowania dotyczące innych planów finansowych albo są skromne i ramowe, albo też w ogóle ich nie ma. Na brak przepisów dotyczących tych kwestii wskazywano w toku dyskusji nad projektem prawa budżetowego. Wiąże się z tym sugestia zgłoszona przez komisje Planu Gospodarczego, Budżetu i Finansów oraz Prac Ustawodawczych, aby podjąć prace nad aktem prawnym, który regulowałby problematykę planowania finansowego i zasady wzajemnych powiązań poszczególnych planów finansowych[22].

Analiza treści nowego prawa budżetowego pozwala na wskazanie kilku kierunków zmian[23].

Szereg unormowań umacnia pozycję Sejmu w zakresie gospodarki budżetowej. Dotyczy to zarówno opracowywania projektu i uchwalania, jak i wykonywania budżetu. Założenia do projektu budżetu będą przedstawiane właściwej komisji sejmowej już we wstępnej fazie prac nad tym projektem. Rozszerzony został zakres ustawy budżetowej. W procesie wykonywania budżetu, kredyty dodatkowe mogą być przyznawane jedynie przez Sejm, a przeniesieniom kredytów między częściami i działami towarzyszą opinie komisji sejmowej. Rozwiązania te, nie występujące w prawie budżetowym z 1970 r., oznaczają zwiększenie wpływu Sejmu na kształt gospodarki budżetowej.

Kolejny kierunek przeobrażeń wyznaczyła w znacznym stopniu ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Poprawa finansowych warunków działania oraz zwiększenie samodziel-

---

[21] T. Dębowska-Romanowska, T. Augustyniak-Górna, *Wybrane problemy prawne funkcjonowania terenowej gospodarki parabudżetowej (na przykładzie województw miejskich)*, Probl. RN 1979, nr 45, s. 182.

[22] *Sprawozdanie Komisji Planu Gospodarczego, Budżetu i Finansów oraz Komisji Prac Ustawodawczych o rządowym projekcie ustawy „Prawo budżetowe"*, Poseł sprawozdawca — K. Jandy-Jendrośka, „Diariusz Sejmowy" 1984, nr 12, s. 9.

[23] Por. J. Gabjan, *Nowe prawo budżetowe*, „Finanse" 1984, nr 10, s. 1—4.

ności rad narodowych w dziedzinie finansów wymagały odpowiednich regulacji prawa budżetowego. Przepisy regulujące i realizujące te założenia są wyraźnie widoczne w prawie budżetowym, jednocześnie jednak występują rozwiązania umożliwiające ingerencję centrum w sferę finansów terenowych w stosunkowo dużym zakresie. Mamy więc tu do czynienia ze swoistym kompromisem między tendencją do poprawy stanu finansów terenowych i pozycji rad narodowych a koniecznością realizowania przez organy centralne jednolitej w skali państwa polityki (por. rozważania zawarte w rozdz. IV).

Duże znaczenie ma wprowadzenie wieloletniego planowania budżetowego i określenie jego zasad. Postulaty dotyczące wydłużenia horyzontu czasowego planowania budżetowego formułowane były w piśmiennictwie od dawna. Wieloletnie planowanie budżetowe wpłynie dodatnio na jakość planowania społeczno-gospodarczego, pozycję Sejmu, stabilność warunków działania rad narodowych. Nie jest to więc jedynie kwestia doskonalenia budżetowych mechanizmów planistycznych.

Nowe polskie prawo budżetowe, podobnie jak poprzednia regulacja, jest najszerszym i najbardziej szczegółowym aktem tego typu w krajach socjalistycznych. Na tym tle formułowano zastrzeżenia co do stopnia jego szczegółowości postulując, aby nowe prawo budżetowe zawierało przepisy „bardziej ogólne i ugruntowane, odwołując się, w miarę potrzeby do postanowień wykonawczych..."[24].

Wypada zgodzić się z twierdzeniem, iż ogólna regulacja jest bardziej „odporna" na zmiany, zatem prawo budżetowe o ramowym jedynie charakterze byłoby trwalsze od szerszych ujęć. Z drugiej jednak strony, regulacja kompleksowa rozstrzygająca wiele spraw posiada istotne zalety (kodyfikacja). Ponadto spojrzenie na zmiany, jakie w latach siedemdziesiątych i na początku lat osiemdziesiątych wprowadziły ustawy budżetowe, uzasadnia tezę, iż uległoby również dezaktualizacji daleko mniej szczegółowe prawo budżetowe. Dlatego też nie można głównej przyczyny dezaktualizacji prawa budżetowego upatrywać w jego nadmiernej szczegółowości (por. rozważania zawarte w rozdz. III). Stopień szczegółowości nowego prawa budżetowego i wiążący się z nią w miarę wyczerpujący i kompleksowy charakter to zalety tego aktu, a jego trwałość zależy przede wszystkim od trafności sprecyzowanych na czas dłuższy, zasad polityki budżetowej (zadań polityki budżetowej oraz środków, metod i form jej realizacji)[25].

---

[24] A. W. Zawadzki, *Analiza porównawcza systemów budżetowych państw socjalistycznych*, [w:] *System budżetowy państw socjalistycznych*, red. A. W. Zawadzki, Warszawa 1973, t. I, s. 41.

[25] Por. M. Weralski, *Polityka budżetowa*, Warszawa 1971, rozdz. I, s. 7—27.

3. Regulacje dotyczące gospodarki budżetowej w konstytucjach państw socjalistycznych z reguły występują w związku z kompetencjami organów władzy i administracji, tak centralnych (związkowych, republikańskich), jak i terenowych. Określając kompetencje organów władzy i administracji w dziedzinie budżetu, przepisy te jednocześnie wskazują niektóre cechy budżetu odnoszące się do podstaw jego budowy, struktury, stosunku budżetów terenowych do budżetu państwa. Podkreślić wszakże trzeba, iż zakres tych uregulowań jest rozmaity. Najszersze są regulacje budżetowe czechosłowackiej ustawy konstytucyjnej[26]. Określa ona: kompetencje Zgromadzenia Federalnego oraz Rad Narodowych republik w dziedzinie budżetu, strukturę i powiązania między poszczególnymi budżetami, zakres budżetu republik, dochody i wydatki budżetu federacji, ustawową formę budżetu, pewne reguły rządzące gospodarką funduszową. Stosunkowo szerokie unormowania występują także na gruncie Konstytucji ZSRR[27], której przedmiotem jest nie tylko budżet, ale także inne instytucje prawnofinansowe. Na przeciwnym biegunie znajduje się Konstytucja NRD[28], która wprawdzie zawiera szereg przepisów odnoszących się do planowanego zarządzania gospodarką, ale w zasadzie pomija zagadnienia budżetu.

Na uwagę zasługuje wyeksponowanie jednolitości jako cechy strukturalnej budżetu przez Konstytucję ZSRR[29] i Bułgarii[30] oraz stosunku budżetów terenowych do budżetu państwa przez konstytucje Bułgarii i Węgier[31]. Regulacje te mogą być interpretowane jako pośrednie określenie zbiorczego charakteru budżetu państwa. Konstytucje Rumunii[32] i Bułgarii przewidują, iż w pewnych sytuacjach budżet może być uchwalony przez Radę Państwa, a nie przez parlament.

Można również wskazać, iż w konstytucjach państw socjalistycznych wyrażono zasadę zgodności budżetu z narodowym planem społeczno-gospodarczym, aczkolwiek zasada ta — z wyjątkiem konstytucji bułgarskiej — nie jest formułowana *expressis verbis*, a wynika

---

Por. także W. Łączkowski, *Budżetowe i kredytowe metody kształtowania decyzji*, Warszawa 1978, s. 40 i n.

[26] Ústavní zákon ze dne 27. října 1968 (č. 143 Sb.) o československé federaci (z pózn. zm.). wg: I. Průša, *Dokumenty k ústavnímu právu ČSSR*, Praha 1975.

[27] *Konstytucja Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich*, Warszawa 1977.

[28] *Konstytucja Niemieckiej Republiki Demokratycznej z dn. 6.04.1968 r.* (tekst jednolity wg stanu na dzień 7.10.1974), Warszawa 1975.

[29] Por. Piskotin, *op. cit.*, s. 70 i n.; W. W. Bezczerewnych, *Kompietiencya Sojuza SSR w obłasti biudżeta*, Moskwa 1976, s. 19; Z. Jarosz, *Ogólne założenia nowej konstytucji ZSRR*, PiP 1977, nr 10, s. 7.

[30] *Konstytucja Ludowej Republiki Bułgarii*, Wrocław 1979.

[31] *Konstytucja Węgierskiej Republiki Ludowej*, Wrocław 1975.

[32] *Konstytucja Socjalistycznej Republiki Rumunii*, Warszawa 1975.

z łącznego ujmowania zagadnień budżetu i planu społeczno-gospodarczego. Dochody budżetowe, jeśli stanowią przedmiot regulacji, ujęte są bardzo ogólnie, natomiast zagadnienia wydatków budżetowych zwykle określone są pośrednio, poprzez przepisy regulujące zadania naczelnych i terenowych organów państwowych. Wyjątek w tej mierze stanowią dokładniejsze unormowania czechosłowackiej ustawy konstytucyjnej.

Uregulowania Konstytucji PRL na tle rozwiązań konstytucji krajów socjalistycznych prezentują się skromnie i nie mogą być „uznane za wzorcowe w żadnym kontekście"[33]. Nawiązują one — tak jak w innych konstytucjach — do podziału kompetencji pomiędzy organy władzy i administracji, jednakże nie określają podstawowych nawet cech budżetu.

Rozważania dotyczące przepisów konstytucji obejmowały jedynie te regulacje, które mogą być określone mianem prawa budżetowego *sensu largo*. Jest to uwaga o tyle istotna, iż cały szereg innych, nie analizowanych wyżej norm konstytucyjnych wywiera pośrednio wpływ na kształt, zakres, funkcje i rolę instytucji budżetu[34]. Wystarczy tu wskazać te przepisy konstytucji, które: określają uspołecznione środki produkcji jako podstawę socjalistycznego systemu gospodarczego, wskazują zasadnicze cele społeczno-gospodarczej polityki państwa, strukturę organów władzy, administracji itd.

Regulacje dotyczące budżetów terenowych, zawarte w konstytucjach państw socjalistycznych, cechuje na ogół znaczny stopień ogólności oraz wąski zakres. Stosunkowo szeroki zakres mają natomiast te unormowania w ustawach o radach terenowych.

Ze względu na federacyjny charakter państwa, w Związku Radzieckim obowiązuje szereg aktów ogólnozwiązkowych i republikańskich regulujących organizację, komptencje i funkcjonowanie terenowych rad delegatów ludu pracującego. Istotną rolę odgrywają w tym zakresie akty prawne z końca lat sześćdziesiątych i początku siedemdziesiątych, wśród których znajdują się regulacje już w tytule akcentujące zagadnienia finansowe, np. uchwały Rady Ministrów ZSRR o środkach umacniania materialno-finansowej bazy wiejskich i osiedlowych rad delegatów ludu pracującego (1968) oraz o środkach umacniania mate-

---

[33] G a j l, *op. cit.*, s. 193.

[34] Analizy dotyczące zagadnień budżetowych w Konstytucji PRL są przedmiotem licznych prac J. Z d z i t o w i e c k i e g o, *Zasady budżetowe w Konstytucji PRL*, RPEiS 1958, nr 2; t e n ż e, *O dochodach i wydatkach budżetu państwa w Konstytucji PRL*, RPEiS 1963, nr 1; t e n ż e, *Budżet państwa...*; t e n ż e, *Zasady budżetowe, budżet i plan gospodarczy na tle Konstytucji PRL*, RPEiS 1969, nr 3; t e n ż e, *O budżecie i jego funkcjach na tle Konstytucji PRL*, RPEiS 1970, nr 4.

rialno-finansowej bazy prezydiów okręgowych i miejskich rad delegatów ludu pracującego (1971)[35].

Istotne zagadnienia w zakresie gospodarki budżetowej uregulowane zostały w dekretach Rady Najwyższej ZSRR o podstawowych prawach i obowiązkach wiejskich i osiedlowych rad delegatów ludu pracyjącego z 1968 r. oraz o podstawowych prawach i obowiązkach miejskich i dzielnicowych rad ludu pracującego z 1971 r., których przepisy w 1978 r. zostały dostosowane do unormowań nowej Konstytucji ZSRR[36].

Federacyjny charakter państwa wpłynął także na stan prawny w Czechosłowacji, gdzie obowiązują dwie ustawy o radach terenowych[37], które zastąpiły ustawę uchwaloną jeszcze w warunkach państwa jednolitego.

Ustawy o radach terenowych wszystkich omawianych państw socjalistycznych określają kompetencje rad i komitetów wykonawczych w zakresie opracowywania, uchwalania i wykonywania budżetu, przy czym niekiedy są to unormowania dotyczące wielu aspektów gospodarki budżetowej i cechujące się znacznym stopniem szczegółowości. Na przykład dekret Prezydium Rady Najwyższej ZSRR o podstawowych prawach i obowiązkach wiejskich i osiedlowych rad delegatów ludu pracującego ustala, iż wiejska (osiedlowa) rada delegatów zatwierdza budżet, obrotowy stan kasowy według budżetu, kwartalny podział dochodów i wydatków, przenosi środki między rozdziałami i pozycjami (przeniesienia nie mogą dotyczyć kredytów przeznaczonych na fundusz płac), zatwierdza sprawozdanie z wykonania budżetu, dysponuje nadwyżką budżetową, zapewnia wpływ odpowiednich wpłat podatkowych, udziela ulg, prowadzi kontrolę terminowego wnoszenia wpłat przez poszczególne jednostki oraz organizuje samoopodatkowanie się ludności.

---

[35] K. F. Szeremiet, *Społeczno-polityczne funkcje terenowych rad delegatów ludu pracującego w warunkach rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego ZSRR*, [w:] *Rozwój terenowych organów władzy w państwie socjalistycznym*, Wrocław 1977, s. 19 i n.; A. A. Kozłow, *Miestnyje sowiety dieputatow trudiaszczichsja*, Moskwa 1975, s. 146.

[36] N. I. Chimiczewa, *Subjekty sowietskogo biudżetnogo prawa*, Saratow 1979, s. 193; Ukaz Prezidiuma Wierch. Sow. SSSR o wniesienii izmienienij i dopołnienij w Ukaz Prezidiuma Wierch. Sow. SSSR *Ob osnownych prawach i objazannostiach sielskich i posiełkowych sowietow deputatow trudiaszczichsja* (Wied. Wierch. Sow. SSSR 1978, № 49, poz. 797); Ukaz Prezidiuma Wierch. Sow. SSSR o wniesienii izmienienij i dopołnienij w Ukaz Prezidiuma Wierch. Sow. SSSR *Ob osnownych prawach i objazannostiach gorodskich i rajonnych sowietow dieputatow trudiaszczichsja* (Wied. Wierch. Sow. SSSR 1978, № 49, poz. 796).

[37] Por. Zákon o národních výborech (Sb. 1972, č. 10/28).

Akty te wskazują także dochody budżetowe oraz pośrednio — poprzez zakres zadań lub podporządkowanych jednostek — wydatki.

Niekiedy (Bułgaria[38], Czechosłowacja) spotykamy określenie form oddziaływania na kształt budżetów terenowych przez organy wyższego szczebla.

Zasada zgodności budżetu i planu społeczno-gospodarczego wyrażana jest pośrednio poprzez łączne ujęcie regulacji dotyczących tych planów. W unormowaniach czachosłowackich *expressis verbis* wyrażono zasadę równowagi i jedności.

Węgierska ustawa o radach z 1971 r.[39] przewiduje określanie dochodów rad terenowych na okresy pięcioletnie, rozszerza więc ramy czasowe planowania budżetowego. Rozwiązania tego aktu umożliwiają udzielenie pomocy finansowej jednostkom nie należącym do rad. Współpracę z instytucjami kredytowymi przewidują rozwiązania ustawy o terenowych przedstawicielstwach ludowych i ich organach w NRD[40].

W regulacjach rumuńskich uwagę zwracają przepisy wprowadzone w 1980 r., dotyczące tzw. samorządu gospodarczo-finansowego, zmierzające do zapewnienia samowystarczalności finansowej gmin, miast i okręgów[41].

W niektórych krajach ustawy o radach terenowych nie tylko zawierają podstawowe zasady terenowej gospodarki budżetowej, ale również w pewnym stopniu uzupełniają regulacje skodyfikowanego prawa budżetowego.

Zakres przedmiotowy i stopień szczegółowości regulacji dotyczących budżetu w ustawach o radach terenowych oznacza, iż ustawodawcy doceniają rolę mechanizmów finansowych, których sprawne działanie warunkuje zarówno rozwój gospodarczy i społeczny jednostek terytorialnych, jak i odpowiednią pozycję rad czy szerzej organów terenowych. Warto także podkreślić, iż przeobrażenia, jakim ulegał stan prawny w ostatnich kilkunastu latach, zmierzają do zwiększenia wagi unormowań prawno-finansowych w regulacjach dotyczących rad terenowych.

Przepisy dotyczące budżetu zawarte w Konstytucji ukazują system budżetowy i jego rolę na tle podstaw ustroju społeczno-gospodarczego. Zagadnienia budżetu, ujęte w kontekście całokształtu reguł rzą-

---

[38] „Dyrżawen Vestnik" 1978, № 97.

[39] Por. tekst zamieszczony w: *„Wiengierskaja Narodnaja Riespublika. Konstitucya i zakonodatielnyje akty*, Moskwa 1982.

[40] Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen und ihre Organe in der Deutschen Demokratischen Republik vom 12 Juli 1973 (Gesetzblatt der DDR, 18.07.1973, T. I, Nr. 32).

[41] Ustawa nr 3 z dn. 17.10.1980 (Buletinul Oficial № 89).

dzących organizacją i funkcjonowaniem terenowych organów władzy i administracji, występują na gruncie ustawy o radach terenowych. Jednakże kształt poszczególnych instytucji, składających się na system budżetowy i zasady tego systemu, zawarte są w skodyfikowanym prawie budżetowym.

Między prawami budżetowymi omawianych państw socjalistycznych zachodzą istotne różnice. Dwa z tych państw mają charakter federacji (ZSRR, Czechosłowacja), dlatego też prawa budżetowe występują w nich zarówno na szczeblu federacji, jak i na szczeblu republik[42]. Kolejne dwa państwa posiadają po jednym akcie odnoszącym się do gospodarki budżetowej (Bułgaria, NRD)[43]. W pozostałych (Rumunia, Węgry) występują kodyfikacje odnoszące się do całego systemu finansowego, a prawo budżetowe jest ich częścią[44].

Regulacjami stosunkowo szerokimi są prawa budżetowe Czechosłowacji i ZSRR (jeśli weźmie się pod uwagę zarówno szczebel federacji, jak i republik), a także dotyczące budżetu unormowania rumuńskiej ustawy o finansach. Węższe są unormowania praw budżetowych Bułgarii i NRD. Nie należą do szczegółowych przepisy odnoszące się do gospodarki budżetowej, zawarte w węgierskiej ustawie o finansach państwowych, mimo że obejmują one prawie połowę tekstu tego aktu.

W zakresie zasad ogólnych prawa budżetowe krajów socjalistycznych zawierają: regulacje kwestii struktury organizacyjnej budżetu, określenie ujęte w definicję lub ogólne sformułowania dotyczące roli budżetu, niektóre zasady budżetowe (zgodności budżetu z narodowym planem społeczno-gospodarczym, jedności, roczności).

---

[42] *O biudżetnych prawach Sojuza SSR, sojuznych riespublik i miestnych sowietow dieputatow trudiaszczichsja*, Moskwa 1963. Por. *Sowietskoje finansowoje...*, s. 112 i n.; *Ustawy o prawie budżetowym i ustawy budżetowe na 1973 r. państw* socjalistycznych, Warszawa 1973. Por. także M. Zamečnik, *Nowé rozpočtove pravidla*, „Finance a Úvěr" 1971, č. 4, s. 217 i n.; M. Bakeš, *Československé financni právo*, Praha 1976, s. 56 i n.

[43] *Ustawy o prawie budżetowym...*, s. 81 i n., 141 i n. R. Tomaka, *Prawo budżetowe NRD*, RPEiS 1975, nr 3, s. 331 i n.

[44] Por. tekst zamieszczony w: *Wiengierskaja Narodnaja Riespublika...*, s. 257—279; *Act on public finance*, Budapest 1982; Ustawa o finansach (Buletinul Oficial, cz. I, 1972, № 136, z późn. zm.); C. Kosikowski, *Problemy legislacyjne polskiego prawa finansowego i jego kodyfikacji*, Wrocław 1983, s. 73—75. Prawie do końca lat siedemdziesiątych na Węgrzech nie było aktu prawnego o randze ustawy, który regulowałby w miarę całościowo zagadnienia gospodarki budżetowej. Lukę w tym zakresie częściowo wypełniało Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie gospodarowania przez rady narodowe środkami budżetowymi oraz środkami funduszu rozwoju stanowiące *sui generis* terenowe prawo budżetowe. Dopiero w 1979 r. uchwalono na Węgrzech ustawę o finansach państwowych. Akt ten różni się od swego rumuńskiego odpowiednika. Ustawa węgierska stanowi bowiem jedynie kodyfikację ogólnych zasad prawa finansowego.

Z reguły nie jest uregulowana klasyfikacja budżetowa, występuje natomiast przekazanie uprawnień w tym zakresie oraz ogólne określenie cech, jakie powinny charakteryzować klasyfikację budżetową. Chociaż np. z bułgarskiego prawa budżetowego można dowiedzieć się o klasyfikacji przy okazji kompetencji do dokonywania zmian budżetowych.

Ujęcie struktury dochodów budżetowych i ich podział jest z reguły ogólniejszy niż w polskim prawie budżetowym lub też — jak to ma miejsce w przypadku prawa budżetowego NRD — nie występuje w ogóle. W unormowaniach węgierskich zwracają uwagę przepisy dotyczące formy opodatkowania, podmiotów i przedmiotu podatkowego ujęte w części poświęconej dochodom budżetowym.

Szerzej natomiast ujęte są zagadnienia opracowywania, uchwalania i wykonywania budżetu, choć i tutaj w zasadzie nie są to regulacje tak pełne, jak w polskim prawie budżetowym. W przypadku regulacji bułgarskiej wiąże się to z założonym przez ustawodawcę charakterem aktu, którego tytuł brzmi: *Ustawa o sporządzaniu i wykonywaniu budżetu państwa Ludowej Republiki Bułgarii.*

Prawo budżetowe NRD akcentuje zagadnienie odpowiedzialności w zakresie planowania i kierowania budżetem. W regulacjach czechosłowackich, węgierskich i NRD spotykamy postanowienia dotyczące wieloletniego planowania budżetowego.

Z reguły skromne są przepisy dotyczące kontroli wykonywania budżetu; podobne do polskich uregulowania znajdują się w prawie budżetowym Czechosłowacji i częściowo w rumuńskiej ustawie o finansach.

Przepisy dotyczące dyscypliny budżetowej również są o wiele ogólniejsze niż w polskim prawie budżetowym, bądź też nie występują w ogóle.

Analiza zakresu przedmiotowego i szczegółowości rozwiązań praw budżetowych poszczególnych omawianych państw wskazuje, iż aktem najbardziej wyczerpująco regulującym zagadnienia gospodarki budżetowej jest polskie prawo budżetowe.

4. Na gruncie nauki prawa państwowego konstytucję definiuje się jako ustawę zasadniczą w państwie, zawierającą „normy wyposażone w największą moc prawną, a regulujące podstawy ustroju społeczno-gospodarczego i politycznego"[45]. Charakteryzując treść konstytucji wskazuje się, iż można wyróżnić pięć następujących części składowych tego aktu dotyczących:

[45] A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1969 s. 49; Por. także S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967, s. 52 i n.

1) podmiotu władzy najwyższej i zasad sprawowania przezeń władzy,

2) podstawowych zasad ustroju społeczno-gospodarczego,

3) podstawowych praw, wolności i obowiązków obywateli,

4) podstaw organizacji i funkcjonowania aparatu państwowego,

5) zmiany konstytucji[46].

Przy czym podkreśla się, iż niezwykle istotne miejsce w konstytucjach socjalistycznych zajmują zagadnienia ustroju społeczno-gospodarczego[47]. Oceniając konstytucje krajów socjalistycznych, wskazuje się, iż określają one nie tylko zasady ustroju, ale również zasady działania instytucji tego ustroju[48]. Jedną z zasad ustroju społeczno-gospodarczego jest planowy charakter gospodarki socjalistycznej. Budżet jako istotny element gospodarki planowanej winien więc odgrywać odpowiednią rolę w unormowaniach konstytucyjnych.

Na tle wyżej sformułowanych uwag uzasadniony wydaje się wniosek *de lege ferenda* postulujący rozszerzenie w naszej konstytucji regulacji dotyczących budżetu.

Wydaje się, iż konstytucja regulując zasady gospodarki planowej winna określić rolę i miejsce budżetu w systemie planów, wskazując jednocześnie jego związki z innymi planami[49]. Na marginesie tych uwag warto zauważyć, iż w tym zakresie powinna być uregulowana zarówno kwestia planowania społeczno-gospodarczego, jak i planowania finansowego, w tym ogólne określenie roli planów finansowych, ich powiązań i stosunku do planu społeczno-gospodarczego. Budżet jest aktualnie, chociaż najważniejszym, jednakże tylko jednym z planów finansowych[50]. Niezwykle istotne są także zagadnienia podziału środków finansowych i zadań pomiędzy szczebel centralny i jednostki terenowe; są to ważne elementy ustroju gospodarczego i politycznego[51]. W konstytucji powinny się również znaleźć regulacje dotyczące ogólnych założeń strukturalnych i podstawowych zasad gospodarki budżetowej[52].

Niewątpliwie rangę unormowań konstytucyjnych winny mieć (jak ma to miejsce obecnie) określenia kompetencji naczelnych i tereno-

---

[46] E. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980, s. 23.

[47] Kosikowski, *Zagadnienie finansów...*, s. 55; Por. szerzej T. Szymczak, *Podstawy ustroju społeczno-gospodarczego*, [w:] *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, Wrocław 1969, s. 10 i n.

[48] J. Stembrowicz, *Zmiany konstytucji w europejskich państwach socjalistycznych*, PiP 1972, nr 5, s. 10.

[49] Gajl, *op. cit.*, s. 194.

[50] Kosikowski, *Zagadnienie finansów...*, s. 59.

[51] *Ibidem*, s. 61.

[52] Gajl, *op. cit.*, s. 194.

wych organów władzy i administracji państwowej w dziedzinie gospodarki budżetowej. Kompetencje te są bowiem istotnymi czynnikami wyznaczającymi rolę i znaczenie tych organów.

Mogłoby się wydawać, iż wyżej sformułowany katalog zagadnień dotyczących gospodarki budżetowej, jakie winny znaleźć się wśród uregulowań konstytucyjnych jest zbyt szeroki. Jednakże znaczenie budżetu socjalistycznego, jego rola w gospodarce narodowej na tle przyjętych założeń politycznych i społeczno-gospodarczych ustroju socjalistycznego uzasadniają powyższe stanowisko. Z drugiej strony podkreślić należy, iż aczkolwiek konstytucja nie może stanowić zbioru szczegółowych przepisów dotyczących poszczególnych aspektów funkcjonowania państwa, to jednak nadmierna jej zwięzłość nie może być oceniana dodatnio[53].

Charakteryzując wyżej zakres regulacji dotyczących budżetu w ustawach o radach terenowych, wskazano, iż na ogół jest on stosunkowo szeroki. Na tym tle rodzi się pytanie, czy ten stan rzeczy oznacza tendencję do decentralizacji. Analizując tę kwestię, należy wskazać, iż szeroki zakres i duża szczegółowość regulacji na pewno oznaczają traktowanie instrumentów finansowych jako istotnych dla kierowania gospodarką terenową. Samo docenianie sprawności funkcjonowania mechanizmów finansowych nie musi jednak wiązać się z tendencją do decentralizacji. Kompleksowość jest cechą formalną unormowań, natomiast zakres kompetencji organów terenowych — na podstawie którego będziemy oceniali, czy mamy do czynienia z decentralizacją — jest zagadnieniem merytorycznym, dotyczy treści rozwiązań. Jednakże praktyka stosowania prawa dowodzi, iż często luki, brak regulacji lub ich ogólnikowość sprzyjają centralizacji w działalności finansowej, nawet w przypadku istnienia przyznających pewien zakres samodzielności regulacji ustrojowych. Dlatego też normodawca, chcąc umocnić pozycję organów terenowych, powinien stanowić w miarę wyczerpujące unormowania nadające im charakter *sui generis* gwarancji zapewniających samodzielność rad w gospodarce finansowej.

Na tle polskich doświadczeń widać, iż ważna dla funkcjonowania systemu budżetowego jest trwałość prawa budżetowego warunkująca spełnienie przez ten akt założonej roli. Trwałość skodyfikowanego prawa budżetowego zależy od wielu czynników.

Jednym z fundamentów, na którym opiera się system budżetowy, i z którego wynikają pośrednio bądź bezpośrednio poszczególne instytucje tego systemu, jest założenie dotyczące zadań i roli budżetu

[53] A. Burda, *Konstytucja PRL na tle tendencji rozwojowych konstytucjonalizmu socjalistycznego*, PiP 1967, nr 6, s. 850.

w ramach systemu finansowego państwa. Sprecyzowanie tych zadań jednocześnie określa ogólne relacje systemu budżetowego do pozostałych elementów systemu finansowego, w szczególności do systemu finansowego przedsiębiorstw i systemu bankowo-kredytowego.

Do najważniejszych elementów koncepcji zbudowanej na wyżej wskazanych podstawach należy podział zadań i środków pomiędzy szczeble struktury systemu budżetowego. Sama struktura jest w zasadzie — poza kwestią przyjęcia bądź odrzucenia budżetu zbiorczego — wtórna w stosunku do konstrukcji systemu organów władzy i administracji oraz podziału terytorialnego kraju. Ważny jest także podział kompetencji między podmiotami gospodarki budżetowej, a przede wszystkim między organami władzy i administracji. Te zagadnienia mają dużą wagę ustrojową. Pewne znaczenie z tego punktu widzenia mają także zasady i formy gospodarki budżetowej stanowiące istotny element prawa budżetowego. Z wszystkimi wyżej wskazanymi kwestiami wiążą się zasady procedury opracowywania, uchwalania i wykonywania budżetu.

Określenie na dłuższy czas zasad polityki dotyczących tych zagadnień jest konieczne dla właściwego funkcjonowania prawa budżetowego i jego trwałości. Podkreślić należy także, iż wiąże się z tym konieczność przyjęcia długofalowych założeń polityki prawa, jak również planowania procesów normodawczych.

Rozdział II

CHARAKTER PRAWNY BUDŻETU

Określenie natury prawnej ustawy budżetowej wymaga analizy jej poszczególnych części składowych. Zasadnicze znaczenie ma w tym zakresie sam budżet, który jest konstytutywnym elementem ustawy budżetowej przesądzającym o jej istocie.

1. Charakter prawny budżetu stał się przedmiotem rozległych rozważań nauki prawa w XIX stuleciu. Zapoczątkowana wówczas dyskusja dotyczyła przede wszystkim cech norm składających się na budżet, z czym wiązało się określenie natury prawnej ustawy budżetowej oraz skutków prawnych, uchwalenia i odrzucenia budżetu przez parlament. W XX w. na gruncie nauki w krajach kapitalistycznych obok tradycyjnego nurtu dyskusji rodzą się nowe kwestie prawa związane z rozwojem instytucji budżetu[1].

W nauce socjalistycznej podjęto pewne wątki rozważań występujące w dyskusji nad charakterem prawnym budżetu kapitalistycznego. Podkreślić jednak trzeba, iż ze względu na odmienne założenia

[1] Por. np. P. Laband, *Das Finanzrecht des Deutschen Reiches*, Leipzig 1873, s. 525 i n.; G. Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, Freiburg 1887, s. 286 i n.; L. Duguit, *Manuel de droit constitutionel*, b.m.w. 1907, s. 831 i 929; R. Stourm, *Le Budget*, Paris 1909, s. 358, 375 i n.; G. Jèze, *Cours de science des finances et de législation financière française. Théorie générale du budget*, Paris 1922, s. 1 i n.; Z. Stahl, *Istota budżetu*, „Archiwum Towarzystwa Naukowego we Lwowie" 1934, dz. II, t. XIV, z. 4; T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1932, s. 6—9, 13, 14; R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935, s. 42 i n.; H. Laufenburger, *Finances comparés, États-Unis, France, Angleterre, U.R.S.S.*, Paris 1957, s. 97; L. Trotabas, *Finances publiques*, Paris 1964, s. 99 i n.; A. Barrère, *Économie et institutions financières*, t. I, *Institutions financières*, Paris 1965, s. 89 i n.; P. M. Gaudemet, *Finances publiques, politique financière budget et trésor*, Paris 1974, s. 242—252, 296, 297; P. Lalumiére, *Les Finances Publiques*, Paris 1973, s. 53—55; J. Zdzitowiecki, *Ustawa budżetowa*, RPiE 1959, nr 3.

polityczno-ustrojowe, a także kontekst systemu prawa, zagadnienie charakteru prawnego budżetu socjalistycznego nabiera innego znaczenia. Obok budżetu, którego zakres w państwach socjalistycznych jest szerszy, pojawia się plan gospodarczy (społeczno-gospodarczy) oraz inne plany o różnym zakresie, treści i charakterze. Rodzi się nowa duża grupa tzw. norm planowych. Ze względu na to, iż budżet jest planem, zagadnienie jego natury prawnej jest częścią szerszej problematyki charakteru prawnego planów. Jednocześnie — jak wyżej wskazano — budżet posiada szereg cech swoistych, które wykształciły się w toku jego długiego rozwoju.

Znaczna część rozważań dotyczących charakteru prawnego norm planowych, w tym norm budżetu, zmierza do ustalenia, czy posiadają one cechy norm generalnych. Na tym tle zrodziły się trzy zasadnicze grupy poglądów:

1) normy planowe to normy generalne,

2) normy planowe to normy indywidualne,

3) normy planowe mają cechy zarówno norm generalnych, jak i indywidualnych, a zespół tych cech składa się na odrębny, nowy rodzaj norm prawnych.

Zwolennicy pierwszego stanowiska wskazują, iż adresaci budżetu „nie wiążą się [...] z indywidualnie konkretnymi osobami", narodowy plan gospodarczy również „nie ma indywidualnie określonych adresatów, wobec czego też przedmiotem jego nie są nigdy konkretne sprawy indywidualnych osób"[2]. Podkreśla się również, iż normy planowe poza tym, iż nie są personifikowane, nie są również obliczone na jednorazowe tylko zastosowanie[3]. Materialny zakres zastosowania normy planowej jest „współmierny" z takim zakresem tradycyjnych norm generalnych, jak np. prawa cywilnego..."[4].

W myśl drugiego stanowiska, normy planowe mają charakter norm indywidualnych, gdyż nakazują „pewne niepowtarzalne zespoły dzia-

---

[2] S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 67. Pogląd ten wiąże się z zajmowanym wcześniej na gruncie nauki radzieckiej stanowiskiem, w myśl którego normą ogólną jest każda norma „nie personifikowana", czyli nie związana z imiennie określonym adresatem (osobą). Por. C. A. Jampolska, *K woprosu o poniatii zakona w sowietskom prawie*, Sowiets. Gosud. i Prawo 1946, № 10; taż, *O prawowoj normie i prawowom otnoszenii*, Sowiets. Gosud. i Prawo 1951, № 9, s. 35 i n.

[3] L. Łustacz, *Akt prawotwórczy a zindywidualizowany akt władzy państwowej*, [w:] *Studia z teorii prawa*, red. S. Ehrlich, Warszawa 1965, s. 111.

[4] A. Peczennik, *Normy planowe a nauka prawa*, PiP 1966, nr 11, s. 699. Przez materialny zakres zastosowania normy Peczennik rozumie zbiór „wszystkich [de facto] podjętych zachowań, na które norma ta oddziała...".

łań i obowiązują tylko na określony czas"[5]. Normy te zawierają konkretne dyspozycje[6]. Ich pozornie generalny charakter wynika z tego, iż „akt planowania jest swoistym sprzężeniem wielu dyspozycji indywidualnych"[7].

Autorzy opowiadający się za szczególnym charakterem norm planowych widzą w tych normach połączenie cechy konkretności z ogólnością[8]. Wyznacza się tym normom pośrednie miejsce między aktami normatywnymi a aktami indywidualnymi[9]. Normy te bowiem odbiegają od abstrakcyjności i zbliżają się do normy konkretnej[10].

Analizując bliżej stanowiska w kwestii natury prawnej norm planowych i argumenty przytaczane za poszczególnymi poglądami, można zauważyć, iż w wielu przypadkach mamy do czynienia z różnym pojmowaniem generalnego charakteru normy prawnej. Często traktuje się ten podział jako dotyczący łącznie adresatów i przedmiotu normy (zachowanie się adresata). Niekiedy przyjmuje się, iż dla określenia normy jako generalnej decydujące znaczenie ma adresat. W innym przypadku akcentuje się, iż o generalnym charakterze świadczy zachowanie się adresata.

Przyczyna trudności występujących w zakresie badania natury prawnej norm planowych, a w tym norm składających się na budżet, za pomocą tradycyjnego rozgraniczenia norm generalnych i norm indywidualnych wiąże się z charakterem tego podziału norm. Teoria norm „klasycznych" formułująca ów podział zrodziła się w czasach, gdy normy prawne regulowały koegzystencję członków społeczeństwa w ramach tzw. „państwa negatywnego" (liberalnego). Państwo marginesowo występowało wówczas w charakterze podmiotu działającego w zakresie gospodarki. Podział na normy generalne i normy indywidualne był użyteczny poznawczo i łatwy do przeprowadzenia na gruncie ówczesnego systemu prawa. Występowanie w socjalistycznym systemie prawa norm planowych na dużą skalę wiąże się z aktywną rolą państwa, która przejawia się przede wszystkim w fun-

---

[5] F. Longehamps, *O pojęciu stosunku administracyjno-prawnego w gospodarce państwowej*, PiP 1958 nr 1, s. 14.

[6] S. F. Keczekian, *Sowietskij zakon po Stalinskoj Konstitucyi*, Wiestn. Mosk. Uniw. 1952, S. „Obszczestwiennyje Nauki", № 2, z. 4, s. 129.

[7] Longehamps, *op. cit.*, s. 14.

[8] W. Brzeziński, *Miejsce i rola planu gospodarczego w systemie prawnym PRL*, [w:] W. Brzeziński, J. Kaleta, L. Martan, M. Weralski, *Problemy prawne planowania gospodarczego*, Warszawa 1964, s. 80 i n.

[9] L. Adam, *Prawo finansowe, Część ogólna*, z. 1, Warszawa 1965, s. 71.

[10] M. Jaroszyński, M. Zimmerman, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne, Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 136, 137.

kcji organizacyjno-gospodarczej[11]. Kształt i treść norm planowych wiąże się z celami, jakie te normy mają realizować. Badanie nowych jakościowo zjawisk prawnych, jakimi są normy planowe, za pomocą tej tradycyjnej koncepcji ujawnia, iż jej przydatność jest w tym zakresie ograniczona[12].

Na tle wad tradycyjnego podziału norm na generalne i indywidualne J. Wróblewski proponuje bardziej szczegółową klasyfikację[13]. Zastosowanie jej pozwala na uzyskanie dokładniejszego obrazu problematyki charakteru prawnego budżetu czy szerzej — norm planowych.

Budżet ze względu na adresatów zawiera normy jednostkowe, gdyż zawsze są one kierowane do konkretnie oznaczonych adresatów. Spójrzmy, jak kształtuje się zagadnienie adresatów budżetu na przykładzie polskiej ustawy budżetowej. Załącznik nr 1 do ustaw budżetowych określa zadania w zakresie dochodów i wydatków budżetu centralnego w podziale na części i działy. Części — jak wiadomo — odpowiadają ministerstwom, urzędom centralnym i innym instytucjom o charakterze centralnym. Zatem poprzez wskazanie konkretnych ministerstw, ustawa budżetowa zobowiązuje konkretnych ministrów i jednostki im podległe do zrealizowania w ciągu roku budżetowego określonych zadań w zakresie dochodów i wydatków[14]. Nałożenie tych obowiązków na odpowiednich ministrów oznacza nałożenie ich na konkretnie oznaczone organy[15].

---

[11] K. Opałek, *Z zagadnień teorii norm prawa socjalistycznego*, Stud. Prawno-Ekon. 1968, t. I, s. 40 i n.

[12] *Ibidem*, s. 41. Por. także M. Weralski, *Prawny charakter budżetów państwowych*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, red. M. Weralski, t. II, *Instytucje budżetowe*, cz. I, Wrocław 1982, s. 170.

[13] W myśl poglądów tego autora, normy prawne należy dzielić ze względu na adresata, na ogólne i jednostkowe. Z normami ogólnymi mamy do czynienia, gdy adresat „jest elementem klasy podmiotów wyodrębnionych ze względu na określoną cechę (cechy)". Natomiast normy jednostkowe charakteryzują się tym, że adresat jest określony jako konkretny podmiot prawa. Ponadto z punktu widzenia adresata można wyróżnić normy pojedyncze i zbiorowe. Ze względu na przedmiot należy przeciwstawić normy abstrakcyjne normom konkretnym — w zależności od tego, czy przedmiotem normy jest klasa zachowań, czy konkretne zachowanie się. Następnie, z punktu widzenia przedmiotu, normy prawne dzielą się na jednokrotne i wielokrotne, w zależności od tego, czy zobowiązują lub uprawniają do zachowań pojedynczych, czy też do serii zachowań. Nadto normy można podzielić na jednorodne i kompleksowe. W przeciwieństwie do norm, w których przedmiot jest „jednorodny", normy o przedmiocie „kompleksowym" zobowiązują lub uprawniają do zachowania złożonego z wielu zachowań „prostych" różnego rodzaju; J. Wróblewski, *Norma generalna i norma indywidualna*, ZNUŁ 1962, S. I, z. 23, s. 9 i n.

[14] Art. 57 ust. 2 ustawy z dn. 3.12.1984 r. *Prawo budżetowe* (Dz.U. nr 56, poz. 283).

[15] Analogicznie przedstawia się sytuacja w zakresie budżetów terenowych, któ-

W ustawie budżetowej (załącznik nr 1) ze względu na znaczny stopień agregacji — części i działy — nie są wskazane wyraźnie konkretne jednostki podległe poszczególnym ministrom, które są adresatami zadań budżetowych. Jednostki te jako konkretne podmioty pojawiają się dopiero w procesie dezagregacji kwot budżetu (układ wykonawczy, plany finansowe poszczególnych jednostek).

Jako adresata budżetu należy również traktować Radę Ministrów, która czuwa nad wykonywaniem budżetu, sprawując ogólne kierownictwo i nadzór, przedstawia sprawozdanie z jego wykonania Sejmowi.

Nieco inaczej przedstawia się sytuacja w zakresie adresatów tej części ustawy budżetowej, która dotyczy budżetów terenowych. Zwykle jest to załącznik nr 2 do ustawy budżetowej. Ta część ustawy budżetowej nie jest adresowana bezpośrednio do wykonawców budżetów terenowych, bowiem ustalenie konkretnych zadań dla poszczególnych organów administracji terenowej jako wykonawców budżetów terenowych, należy do samych rad narodowych. Załącznik ten zawiera kwoty odnoszące się do budżetów poszczególnych województw. Adresuje się je więc do konkretnie wskazanych wojewódzkich rad narodowych[16].

Z punktu widzenia przedmiotu, normy zawarte w budżecie są normami konkretnymi, gdyż dotyczą bądź gromadzenia środków pieniężnych, bądź też wydatkowania środków w ściśle wyznaczonym czasie.

Jako jedną z najbardziej widocznych cech norm planowych wskazuje się ich ścisłość[17]. Cechę tę należy szczególnie zaakcentować w przypadku norm zawartych w budżecie. Chodzi tu bowiem zawsze o konkretne, dokładnie wskazane kwoty dochodów i wydatków przedstawione w uporządkowany sposób za pomocą klasyfikacji budżetowej, która pozwala na różny stopień agregacji poszczególnych kwot. Owa ścisłość znajduje swój wyraz w liczbowym ujęciu dochodów i wydatków budżetu. Na tym tle rodzi się pytanie, jak należy rozumieć ścisłość jako szczególną cechę norm planowych wobec faktu, iż szereg norm nie będących normami planowymi również posługuje się wielkościami liczbowymi wyznaczającymi zachowanie się adresata.

Wydaje się, iż cechę ścisłości norm planowych należy wiązać z ich konkretnością. Wówczas dopiero bowiem widać różnicę między normami planowymi a innymi normami, w których występują wielkości liczbowe. W budżecie wielkości liczbowe oznaczają konkretne kwoty

rych adresatami są terenowe organy administracji państwowej oraz jednostki im podległe.

[16] A. Borodo, *Charakter prawny planów finansowych*, Toruń 1982, s. 55.

[17] H. Rot, K. Siarkiewicz, *Akty normatywne terenowych organów władzy i administracji państwowej*, Warszawa 1977, s. 109.

dochodów, jakie mają być zgromadzone w danym roku lub konkretne kwoty wydatków budżetowych. Natomiast wielkości liczbowe występujące w normach nie będących normami planowymi są wielkościami względnymi. Są to pewne abstrakcyjne relacje określonych wielkości, mniej lub bardziej złożone[18]. Konkretne kwoty otrzymuje się tu przez zastosowanie tych relacji do odpowiedniego konkretnego przypadku[19].

Wśród innych cech przypisywanych normom planowym na uwagę zasługuje ich celowość. Analizując cechę celowości (celowościowości) norm planowych, wskazać trzeba, iż celowe są wszystkie normy prawne w tym sensie, że normodawca traktuje je jako środki służące realizacji określonych celów.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż celowościowość norm planowych wiąże się z tym, że normy planowe formułują zadania, jakie stoją przed adresatem, określają cel, jaki ma być osiągnięty. Jednakże można wskazać cały szereg norm prawnych nie będących normami planowymi, które również wyznaczają adresatowi zadania do realizacji (np. normy rodz. 3 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, których przedmiotem są zadania rad narodowych)[20]. Gdzie zatem tkwi różnica między normami planowymi a tymi normami nie będącymi normami planowymi, które nakładają na adresatów obowiązki realizacji określonych zadań?

Wydaje się, iż różnica polega na odmiennym sposobie wyznaczania owych zadań, co wynika z ich różnego charakteru. Zadania zawarte w normach planowych są wskazane konkretnie z określeniem odcinka czasu, w którym mają być wykonane. Natomiast zadania w przytaczanym wyżej przykładzie (rozdz. 3 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego) są określone abstrakcyjnie. Są to zadania, jakie każda rada narodowa (lub wskazanego szczebla) powinna realizować jako organ władzy państwowej i samorządu społecznego.

Analizując zagadnienie norm prawnych zawartych w budżecie, podkreślić należy, iż materiał prawny, na podstawie którego budujemy konstrukcje tych norm, odbiega od tego, co można by określić typowym aktem prawnym. Typowa systematyka wewnętrzna aktu prawnego, tzn. podział na artykuły, ustępy itd., tylko w niewielkim stopniu odnosi się do samego budżetu. Są to w zasadzie pierwsze artykuły ustaw budżetowych (polskich)[21].

---

[18] W. Nykiel, *Normy prawa finansowego — wybrane zagadnienia*, ZNUŁ 1979, z. 65, s. 15, 16.

[19] Adam, *op. cit.*, s. 72.

[20] Ustawa z dn. 20.07.1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 41, poz. 185).

[21] W ustawach budżetowych innych krajów socjalistycznych, charakteryzujących

Natomiast załączniki do ustawy budżetowej (budżet centralny oraz kwoty odnoszące się do budżetów terenowych) posiadają własną, charakterystyczną dla budżetu wewnętrzną systematykę opartą na klasyfikacji budżetowej i strukturze budżetu.

Przyjmując, iż przepis prawny to jednostka systematyzacji aktu prawnego, norma zaś to reguła skonstruowana z elementów zawartych w przepisach prawnych[22], podkreślić trzeba, iż w przypadku budżetu przepisami są podziałki klasyfikacji budżetowej zawierające liczby oznaczające kwoty dochodów i wydatków budżetowych. Takie ujęcie wynika z wymagań techniki budżetowej[23].

Zachowania się będące przedmiotem norm budżetu cechuje znaczny stopień złożoności. Nawet normy zbudowane na podstawie najniższych podziałek klasyfikacji budżetowej dotyczyć mogą sekwencji różnorodnych działań. Działania te często mają charakter powtarzalny. Będą to więc zachowania się kompleksowe i wielokrotne[24].

2. Dla charakterystyki prawnej budżetu niezwykle istotne znaczenie ma zagadnienie jego dyrektywności. Plan ten bowiem zawsze cechowała szczególna dyrektywność.

Pojęcie dyrektywności nie jest w literaturze przedmiotu jednoznaczne. Przez dyrektywność rozumie się walor planowania aktywnego charakterystycznego dla gospodarki socjalistycznej, przeciwstawiony niedyrektywnym planom i prognozom występującym w gospodarce kapitalistycznej[25]. Przy czym podkreśla się, iż dyrektywność planów w gospodarce socjalistycznej wiąże się z „jednością celów całego społeczeństwa, sprzyjającą realizacji planów"[26].

Planowanie aktywne oznacza, iż normodawca przez normy planowe wyznacza zachowania adresatów tych norm. Na tym tle wyjaśnia się znaczenie terminu „dyrektywny" określeniem „wiążący"[27].

Niekiedy operując pojęciem „dyrektywność" („dyrektywny") i przyj-

---

się znacznie mniejszą szczegółowością, kwoty dochodów i wydatków budżetowych wyrażone są w artykułach, paragrafach itp.

[22] J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 78 i n.; K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 56.

[23] J. Wróblewski, *Sposoby wyznaczania zachowania się przez przepisy prawne*, ZNUŁ 1965, z. 38, s. 18.

[24] Wróblewski, *Norma generalna...*, s. 17.

[25] M. Weralski, *Rola budżetu w planowaniu gospodarczym*, Warszawa 1963, s. 39 i n.; *Dyskusja na temat dyrektywności planu kredytowego i kasowego*, Wiad. NBP 1962, nr 7, s. 323.

[26] *Dyskusja na temat dyrektywności...*, s. 323.

[27] K. Ostrowski, *Prawo finansowe — zarys ogólny*, Warszawa 1970, s. 258.

mując jednocześnie, że „dyrektywny" oznacza „wiążący", podkreśla się, że dyrektywność to wyznaczanie zachowania adresata normy planowej w określony sposób. Wskazuje się, że dyrektywność polega na ustalaniu zadań bezwzględnie obowiązujących wykonawców[28]. Bądź też inaczej, podkreśla się, iż dyrektywność polega na wyznaczaniu w sposób ogólny linii postępowania, określającej kierunek działania adresatów[29], przy wskazaniu minimum wyniku[30].

Pojęcie dyrektywności jest również wiązane z bodźcami materialnego zainteresowania i moralnymi. W tym ujęciu „cechą wskaźnika dyrektywnego jest jego ekonomiczna treść, zakładająca istnienie i oddziaływanie bodźców materialnych i moralnych, sprzyjających jego wykonaniu i przekroczeniu".

Konsekwencją takiego rozumienia dyrektywności jest to, iż „tam gdzie stosowanie określonego wskaźnika [...] zapewnia administracyjny nakaz nie mamy do czynienia z dyrektywą, lecz ze stawką zobowiązań limitów itp".[31]

W innym ujęciu plan jest wtedy dyrektywny, gdy stanowi realną dyrektywę działania, tj. gdy istnieją środki jego realizacji[32]. Traktuje się także termin „planowanie skuteczne" jako synonim określenia „planowanie dyrektywne"[33].

K. Opałek analizując problematykę teorii dyrektyw i norm, ujmuje dyrektywy bardzo szeroko, przyjmując iż do dyrektyw należą: normy, rozkazy (imperatywy), reguły, namowy, życzenia, rady, zalecenia, wskazówki itp.[34]

Można więc stwierdzić, iż dyrektywność rozumiana jest w różny sposób. Przykładając różne rozumienia terminu „dyrektywność" do jednego planu, uzyskujemy zróżnicowane rezultaty. Na przykład jeśli potraktujemy termin „dyrektywny" jako wyznaczający pewną linię działania kierunek poczynań adresata, wówczas plan kredytowy określimy jako w pełni dyrektywny. Jeśli natomiast przez „dyrektywne"

[28] Por. *Dyskusja na temat dyrektywności...*, s. 323; A. Borodo, *Zagadnienia wpływu parlamentu socjalistycznego na działalność kredytową banków*, „Finanse" 1976, nr 2, s. 31, 32.

[29] Borodo, *Zagadnienia wpływu...*, s. 31, 32.

[30] Jaroszyński, Zimmermann, Brzeziński, *op. cit.*, s. 138.

[31] E. Żebrowski, *W sprawie dyrektywności wskaźników finansowych*, „Finanse" 1965, nr 5, s. 24, 25.

[32] W. Brus, *Ogólne problemy funkcjonowania gospodarki socjalistycznej*, Warszawa 1961, s. 122.

[33] C. Bobrowski, *Modele gospodarcze*, [w:] *Zagadnienia ekonomii politycznej socjalizmu*, Warszawa 1958, s. 162. Por. podobnie Z. Pirożyński, *Zagadnienie dyrektywności i elastyczności budżetu państwowego jako planu finansowego*, Stud. Finans. 1967, nr 4, s. 8, 12, 13.

[34] K. Opałek, *Z teorii dyrektyw i norm*, Warszawa 1974, s. 85.

będziemy rozumieli bezwzględne obowiązywanie, to wówczas stwierdzimy, iż dyrektywne są tylko niektóre pozycje planu kredytowego[35].

Wydaje się, iż stawianie znaku równości między dyrektywnością a realnością (skutecznością) planu nie jest właściwe. Stanowisko takie odbiega bowiem od zastanego na gruncie języka potocznego znaczenia słowa „dyrektywa" czy „dyrektywność", które odnosi się do funkcji wyznaczania zachowania[36]. Realność, skuteczność planu są cechami określającymi dobry plan. Są to cechy, których treścią jest celowość, wykonalność[37]. Ponadto podkreślić trzeba, że utożsamianie dyrektywności i realności może prowadzić do niedostrzegania różnic pomiędzy tzw. planami operatywnymi a analitycznymi. Ujęcie takie nie wyjaśnia również różnic między wskaźnikami dyrektywnymi a orientacyjnymi, bowiem i jedne i drugie winny charakteryzować się realnością[38].

Badając zagadnienie skuteczności planu, analizować należy relację zachodzącą pomiędzy planem jako środkiem służącym osiągnięciu zamierzonego celu a owym celem. Natomiast zagadnienie dyrektywności odnosi się do wyznaczania przez normodawcę zachowania adresata.

Utożsamiając planowanie dyrektywne z planowaniem realnym podkreśla się, iż po to aby plan był wykonany, muszą być zapewnione odpowiednie środki ekonomiczne[39]. Aczkolwiek — jak wskazano wyżej — niewłaściwe jest stawianie znaku równości pomiędzy dyrektywnością a realnością planu, to jednak w ujęciu tym wyeksponowana została bardzo ważna kwestia, a mianowicie — waga kontekstu warunków funkcjonowania planu. W odróżnieniu bowiem od norm prawnych tradycyjnego typu — właściwa subiektywna postawa adresata norm planowych (dążenie do wykonania planu) nie oznacza jeszcze bynajmniej pewności realizacji tych norm, a mówiąc ściśle — nie decyduje o realizacji tych norm w tak dużym stopniu, jak w odniesieniu do innych norm prawnych (np. w zakresie prawa cywilnego czy karnego). Dążenie adresatów norm planowych do wykonania zadań wynikających z planów jest bardzo ważną, ale nie jedyną przesłanką ostatecznego pomyślnego rezultatu założonego przez normodawcę. Jest to — — jak się wydaje — jedna z charakterystycznych cech funkcjonowania norm planowych. A zatem można powiedzieć, że założenie realności planu stanowi swego rodzaju *ratio legis*, uzasadnienie norm plano-

---

[35] B o r o d o, *Zagadnienia wpływu...*, s. 32.

[36] Por. *Słownik języka polskiego*, red. W. D o r o s z e w s k i, t. II, Warszawa 1960, s. 509; *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1971, s. 166.

[37] T. K o t a r b i ń s k i, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1975, s. 304, 305.

[38] J. H a r a s i m o w i c z, *Zagadnienie dyrektywności budżetu (na marginesie reformy prawa budżetowego)*, „Finanse" 1965, nr 6, s. 55.

[39] Por. B r u s, *op. cit.*, s. 122.

wych. Na marginesie tych uwag podkreślić należy, iż założenie skuteczności normy prawnej, jako środka służącego realizacji celów przyjętych przez normodawcę, towarzyszy tworzeniu wszystkich norm prawnych[40].

Na tle powyższych uwag wydaje się, że znaczenie terminu „dyrektywny" („dyrektywność") trzeba ściśle wiązać z wyznaczaniem zachowania, nie zaś ze skutecznością czy realnością norm planowych. Określenie „dyrektywny" znaczy tyle co wyznaczający zachowanie, wiążący adresata. Pytanie: jaka jest dyrektywność danej normy? — oznacza pytanie o sposób i stopień związania jej adresatów[41]. Posługując się takim ujęciem dyrektywności, łatwo wskazywać istotne różnice między np. bilansem finansowym państwa a budżetem, stroną dochodową a wydatkową budżetu, planem kredytowym a budżetem itd.

Badając zagadnienie dyrektywności budżetu, czyli kwestię sposobu wyznaczania przez budżet zachowania jego adresatów, należy przede wszystkim przeanalizować przepisy prawa budżetowego określające ową dyrektywność.

Stwierdzić można, iż ustawodawca inaczej traktuje obowiązki wykonawców budżetu po stronie dochodów niż po stronie wydatków[42].

Artykuł 51 ust. 1 prawa budżetowego stanowi między innymi, iż „realizacja dochodów w budżecie następuje w terminach i na zasadach wynikających z obowiązujących przepisów". Tak więc, przepis ten zobowiązuje podmioty wykonujące budżet do uruchomienia niejako mechanizmów funkcjonujących na podstawie innych norm prawnych w celu zgromadzenia środków przewidzianych w budżecie. Nie ma tutaj obowiązku (bezpośredniego) zgromadzenie określonych kwot, jest natomiast obowiązek zastosowania odpowiednich norm prawnych służących gromadzeniu dochodów budżetowych. Z istoty swej jest to przepis o stosowaniu innych przepisów. Rozwiązanie takie jest naturalną konsekwencją art. 5 prawa budżetowego, który stanowi: „... zamieszczenie w budżecie dochodów z określonych źródeł lub wydatków na określone cele nie stanowi podstawy roszczeń bądź zobowiązań prawnych państwa wobec osób trzecich ani roszczeń tych osób wobec Państwa". Z przytoczonych przepisów wynika, iż gdyby w budżecie zamieszczono kwotę dochodów, która nie miałaby podstawy prawnej, pozycja taka nie miałaby żadnego znaczenia, gdyż nie byłoby odpowiednich instrumentów służących zgromadzeniu takich dochodów[43].

---

[40] Opałek, Wróblewski, *op. cit.*, s. 19 i n.

[41] Harasimowicz, *op. cit.*, s. 55.

[42] A. Kostecki, *Wykonywanie budżetu*, [w:] *System instytucji...*, t. II, s. 484.

[43] L. Kurowski, *Wstęp do nauki prawa finansowego*, Warszawa 1982, s. 72; M. Weralski, *Polityka budżetowa*, Warszawa 1971, s. 211.

Oczywiście z punktu widzenia gospodarki budżetowej pożądane, a nawet konieczne, jest osiągnięcie zaplanowanych dochodów. Zgromadzenie odpowiednich kwot dochodów umożliwia bowiem prawidłową realizację zadań leżących po stronie wydatkowej budżetu. Jednakże obowiązek taki nie wynika bezpośrednio z budżetu. Można to traktować jako ważny postulat prakseologiczny, którego realizacja zależy od wielu czynników, wśród których na plan pierwszy wysuwa się realizacja narodowego planu społeczno-gospodarczego oraz w sferze projektowania budżetu — właściwe zaplanowania kwot dochodów, czyli swego rodzaju zgodność sum dochodów budżetowych z systemem norm, na podstawie których dochody te są gromadzone. Znaczenie strony dochodowej budżetu dla całokształtu funkcjonowania gospodarki budżetowej powoduje silne dążenie wykonawców budżetu do pełnego wykonywania i przekraczania zaplanowanych dochodów. Z faktu, iż pozycje dochodów budżetowych nie są podstawą gromadzenia dochodów budżetowych, nie wynika, że nie mają one wpływu na gromadzenie środków. W ramach bowiem danego systemu norm podatkowych mogą mieć miejsce różne warianty stosowania tych norm; można prowadzić różną politykę podatkową[44]. Określona kwota dochodów zamieszczona w budżecie pobudza organy stosujące normy podatkowe do wyboru takiego wariantu, który zapewni zgromadzenie lub nawet przekroczenie zaplanowanych sum. Sytuacja taka może niekiedy prowadzić do sprzeczności między funkcją założoną przez normodawcę w odniesieniu do jakiegoś podatku a praktyką stosowania norm podatkowych[45].

Istotnym elementem systemu finansowego przedsiębiorstw są normy określające powiązania przedsiębiorstwa z budżetem[46]. Zabiegi mające na celu zapewnienie gospodarce budżetowej jak najwyższych dochodów mogą prowadzić niekiedy do zakłóceń w zakresie funkcjonowania systemu finansowego przedsiębiorstw, wypaczając system zarządzania na rzecz oddziaływania fiskalnego. Dążenie do wykonania i przekroczenia dochodów budżetu może prowadzić do odpowiedniego korygowania konstrukcji obciążeń przedsiębiorstw.

Zmienność w zakresie konstrukcji powiązań przedsiębiorstw z budżetem oznacza brak stabilności finansowych warunków działania przedsiębiorstw. Taka sytuacja rodzi niebezpieczeństwo zmniejszania skuteczności parametrycznego oddziaływania oraz pociąga za sobą kło-

---

[44] H a r a s i m o w i c z, *op. cit.*, s. 59.

[45] Por. R. S k a r ż y ń s k i, *Opodatkowanie indywidualnego rzemiosła*, Stud. Finans. 1975, nr 20, s. 63, 64.

[46] N. G a j l, *Systemy finansowe przedsiębiorstw uspołecznionych*, Warszawa 1980, s. 28.

poty w zakresie realności planowania wieloletniego, a nawet rocznego w przedsiębiorstwach[47].

Planowanie dochodów budżetowych z gospodarki uspołecznionej polega na tym, iż dokonuje się odpowiedniego przetworzenia informacji i ustaleń w zakresie narodowego planu społeczno-gospodarczego, biorąc jednocześnie pod uwagę system norm kształtujących system finansowy przedsiębiorstwa[48].

Podkreślić należy, iż wykonanie strony dochodowej budżetu jest ściśle związane z wykonaniem planu społeczno-gospodarczego. Wykonanie tego planu determinuje realizację dochodów budżetowych. Jednakże zadania planu społeczno-gospodarczego nie mają wpływu na stopień związania adresatów budżetu po stronie dochodów, czyli na dyrektywność budżetu, gdyż — jak wskazano wyżej — adresaci strony dochodowej budżetu zobowiązani są do tego, aby gromadzić dochody na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów. A zatem można powiedzieć, iż realizacja planu społeczno-gospodarczego decyduje, przesądza o wykonalności budżetu po stronie dochodów, natomiast nie ma wpływu na dyrektywność kwot dochodów budżetowych. Niezależnie od tego, czy zadania planowe będą wykonywane czy nie, organy wykonujące budżet zawsze będą zobowiązane do tego samego, czyli do stosowania określonych przepisów w celu zgromadzenia dochodów przewidzianych w budżecie. Gdybyśmy ustożsamiali dyrektywność ze skutecznością czy realnością, wówczas należałoby stwierdzić, że dyrektywność budżetu zależy od narodowego planu społeczno-gospodarczego. Jednakże wobec przyjęcia innego stanowiska, należy stwierdzić, że plan społeczno-gospodarczy nie wywiera wpływu na dyrektywność budżetu po stronie dochodów, aczkolwiek związki i zależności zachodzące między tymi planami są silne.

Planowanie dochodów budżetowych z podatków i opłat z gospodarki nie uspołecznionej polega na tym, iż bierze się pod uwagę aktualny stan gospodarczy i tendencje rozwojowe w odniesieniu do danej grupy podatników, z uwzględnieniem poprawy realizacji wymiaru bieżącego, a także wpływów z zaległości. W przypadku tego źródła dochodów widoczny jest wyraźnie szacunkowy charakter kwot dochodów budżetowych, gdyż pomimo przepisów prawnych, które wyznaczają sposób, stawki i zasady wymiaru poszczególnych podatków, liczba podatników i rozmiary ich działalności nie są ani stałą, ani dającą się przewidzieć dokładnie wielkością. Konsekwencją tego, iż zamieszczone

[47] Por. J. Kaleta, W. Romanowska, *Finanse organizacji gospodarczych*, Warszawa 1976, s. 287.

[48] Z. Pirożyński, *Kierunki doskonalenia planowania dochodów budżetowych z gospodarki uspołecznionej*, Stud. Finans. 1976, nr 21, s. 7 i n.

w budżecie kwoty dochodów nie oznaczają bezpośredniego obowiązku zgromadzenia ich w określonej w budżecie wysokości, jest brak przepisów, które przewidywałyby jakieś ujemne konsekwencje wobec nie osiągnięcia wskazanych w budżecie kwot dochodów, jeżeli prawidłowo stosowano normy będące podstawą prawną gromadzonych dochodów[49]. Natomiast naruszeniem dyscypliny budżetowej jest ustalenie lub dochodzenie należności państwowych poniżej sumy wynikającej z prawidłowego obliczenia tych należności, albo niezgodne z przepisami umorzenie takich należności, co pociąga za sobą odpowiednie kary[50].

W świetle przepisów prawa budżetowego inaczej rysuje się zagadnienie dyrektywności budżetu po stronie wydatków. Artykuł 51 ust. 1 pkt 2 prawa budżetowego stanowi: „... dokonywanie wydatków następuje w miarę wykonywania zadań planowych, zgodnie z przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny oraz w granicach kwot ustalonych w budżecie; przekroczenie tych kwot może nastąpić tylko w wypadkach dopuszczonych w ustawach". Już na pierwszy rzut oka widać, iż stopień związania adresatów budżetu po stronie jego wydatków jest znacznie większy niż w przypadku dochodów budżetowych.

Przepis ten jednocześnie wskazuje kilka obowiązków, jakie ciążą na wykonawcach strony wydatkowej budżetu. Z jego sformułowań wynika wyraźny zakaz przekraczania granic kredytu, czyli kwoty przewidywanych wydatków (czy też nakaz zmieszczenia się w granicach kredytu). Przepis ten zawiera również wyraźny zakaz wydatkowania zaplanowanych w budżecie kwot na cele inne niż wskazane w budżecie. Ponadto wyeksponowana została konieczność korelacji w zakresie wydatków budżetowych z procesem wykonywania zadań planowych. Owa konieczność korelacji jest więc elementem dyrektywności strony wydatkowej budżetu. Ustawodawca wyznaczając obowiązki wykonawców budżetu po stronie wydatków, posługuje się również terminami oceniającymi („w sposób celowy i oszczędny"), które mają na celu zapewnienie w procesie wykonywania budżetu niezbędnej gospodarności[51].

Kredyty budżetowe stanowią zatem górną granicę przewidywanych w budżecie wydatków na dany cel. Stawiane jest jednak w literaturze pytanie, czy kredyt budżetowy jest upoważnieniem organu wykonującego budżet do wykorzystywania określonych środków na określony

---

[49] Podkreśla się jednak, iż naruszenie planu może za sobą pociągnąć konsekwencje polityczne czy personalne (J. Harasimowicz, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1980, s. 80).

[50] Art. 80 ust. 1 pkt 1 prawa budżetowego.

[51] A. Komar, W. Łączkowski, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1976, s. 66.

cel, czy też jest to nakaz dokonania wydatków w pełnej sumie przewidzianej kredytem? Wydaje się, iż kredytu budżetowego nie można traktować jako nakazu dokonania wydatków w pełnej kwocie przewidzianej kredytem. Przemawia za tym cały szereg argumentów. Po pierwsze, zakaz przekraczania granicy ustalonych wydatków nie oznacza nakazu dokonania ich w pełnej wysokości. Po drugie, środki budżetowe muszą być wydatkowane w sposób oszczędny i celowy, co może w wielu wypadkach oznaczać osiągnięcie celu za pomocą mniejszych środków niż zostały przewidziane w budżecie. Po trzecie zaś, środki budżetowe muszą być wydatkowane w miarę realizacji zadań rzeczowych. Trudno jednodcześnie określić kredyt jako upoważnienie jedynie, gdyż jego treścią są również — jak wyżej wskazano — obowiązki. Wydaje się, że kredyt budżetowy należy traktować jako złożoną kategorię prawną, na którą składa się uprawnienie do dokonania określonego wydatku (po otwarciu kredytu) oraz towarzyszące temu uprawnieniu obowiązki.

Prawo budżetowe przewiduje sankcje za niedopełnienie obowiązków w zakresie wykonywania zadań strony wydatkowej budżetu[52].

Konsekwencją takiego znaczenia prawnego kredytów budżetowych jest zakaz zaciągania przez jednostki wykonujące budżet zobowiązań z tytułu dostaw, robót, usług, umów o pracę itd., przekraczających kwoty przewidziane na te cele.

Powyższe rozważania opierały się na polskim materiale normatywnym. W zasadzie podobnie przedstawia się kwestia dyrektywności budżetu na gruncie przepisów prawa budżetowego innych krajów socjalistycznych.

W ustawodawstwie budżetowym krajów socjalistycznych znajdujemy podkreślenie mocy wiążącej kredytów budżetowych. Wyraźnie sformułowany jest obowiązek przestrzegania przeznaczenia kwot wydatków budżetowych, jak również wydatkowania środków w sposób celowy, oszczędny, gospodarny. Wskazana jest także konieczność korelacji wykonywania zadań rzeczowych z wydatkowaniem określonych kwot[53].

Przepisy prawa budżetowego innych krajów socjalistycznych — — podobnie jak polskie regulacje — wskazują, iż podstawą gromadze-

---

[52] Art. 80 ust. 1 pkt 4—7 prawa budżetowego.

[53] Art. 22 ustawy o prawie budżetowym ZSRR i republik związkowych; art. 21 bułgarskiej ustawy o sporządzaniu i wykonywaniu budżetu państwa; § 13 ustawy o systemie budżetowym federacji czechosłowackiej oraz o zasadach gospodarki środkami budżetów federacji i republik; § 6 ustawy o prawie budżetowym NRD, [w:] *Ustawy o prawie budżetowym i ustawy budżetowe na rok 1973 państw socjalistycznych*, Warszawa 1973, art. 159 i n.

nia dochodów budżetowych są odrębne przepisy ustalające powiązania przedsiębiorstw z budżetem, podatki i opłaty od organizacji spółdzielczych, gospodarki nie uspołecznionej, ludności itp. Podkreśla się również konieczność zgodności wysokości kwot dochodów budżetowych z tymi przepisami (ustalenie dochodów budżetowych w zgodzie z tymi przepisami)[54]. Niekiedy prawo budżetowe zdecydowanie akcentuje konieczność zgromadzenia wszystkich przewidzianych w budżecie dochodów. W myśl postanowień prawa budżetowego ZSRR, Ministerstwo Finansów, inne ministerstwa i urzędy centralne ZSRR oraz rady ministrów republik związkowych zapewniają realizację wszystkich przewidzianych w budżecie dochodów[55]. Ustawodawca rumuński każe traktować kwoty dochodów budżetowych jako zadania minimalne przewidziane do realizacji[56].

Na tle rozwiązania rumuńskiego rodzi się kwestia stosunku obowiązku gromadzenia dochodów budżetowych na podstawie odrębnych przepisów i traktowania kwot dochodów budżetowych jako zadań minimalnych. Jeśli bowiem adresat strony dochodowej budżetu ma obowiązek stosować określone przepisy (np. podatkowe) służące gromadzeniu dochodów co najmniej w wysokości przewidzianej w budżecie, to może zdarzyć się, że spełnienie pierwszego obowiązku nie pozwoli na spełnienie drugiego. Powstaniu takiej sytuacji zapobiega właściwy przebieg procesu planowania oraz wykonywania zadań planu gospodarczego, jednakże wykluczyć możliwości jej zaistnienia nie można.

3. W dotychczasowych rozważaniach na temat dyrektywności budżetu analizowano wyznaczone przez prawo budżetowe obowiązki adresata strony dochodowej i wydatkowej budżetu, określając stopień związania adresatów postanowieniami budżetu. Rozważania na temat dyrektywności nie mogą jednak nie uwzględniać wpływu, jaki wywiera na swobodę adresatów budżetu jego szczegółowość oraz konieczność zapewnienia w trakcie wykonywania budżetu niezbędnej elastyczności tego planu. Niezależnie od wpływu tych czynników na dyrektywność budżetu, podkreślić trzeba, iż zagadnienia szczegółowości i elastyczności budżetu wiążą się ściśle ze sobą.

Najogólniej rzecz biorąc można wskazać, że swoboda działania

[54] Por. np. art. 12 ustawy o prawie budżetowym ZSRR i republik związkowych; art. 33 bułgarskiej ustawy o sporządzaniu i wykonywaniu budżetu państwa, [w:] *Ustawy o prawie budżetowym i ustawy budżetowe...*, art. 153—155 rumuńskiej ustawy o finansach.

[55] Art. 22 radzieckiej ustawy o prawie budżetowym. Por. także *Sowietskoje finansowoje prawo*, red. W. W. Bezczerewnych, S. D. Cypkin, Moskwa 1974, s. 158, 159.

[56] Art. 152 rumuńskiej ustawy o finansach.

adresata budżetu jest tym mniejsza, im większa jest szczegółowość budżetu. Przy czym, przede wszystkim odnosi się to do wydatkowej strony budżetu[57]. Taka zależność między szczegółowością a stopniem związania wynika stąd, iż kwota o znacznym stopniu agregacji może się składać z elementów występujących w różnych układach i proporcjach. Przeto wykonawca budżetu realizując kredyt budżetowy o niewielkim stopniu szczegółowości, może mieć w ramach ogólnych obowiązków wynikających z istoty kredytu dużą swobodę. I odwrotnie, duża szczegółowość kredytu budżetowego krępuje wykonawcę, usztywnia wykonanie budżetu.

Fakt, iż szczegółowość budżetu wywiera wpływ na zakres swobody wykonawców, stanowi przyczynę dużego znaczenia politycznego, które miała w historycznym rozwoju instytucji budżetu zasada szczegółowości. Im bardziej bowiem szczegółowy był budżet uchwalany przez władzę ustawodawczą, tym bardziej ograniczona była swoboda organów wykonawczych. Geneza zasady szczegółowości budżetu i jej ewolucja ściśle wiąże się z politycznymi funkcjami budżetu państwa. W ustroju socjalistycznym zagadnienie szczegółowości budżetu posiada również duże znaczenie jako czynnik określający rolę parlamentu. Jak pisał A. Gwiżdż, „... od szczegółowości budżetu zależy bowiem, co właściwie uchwala Sejm w dokumencie zatytułowanym budżet, na ile udziela Rządowi wiążącej dyrektywy"[58]. Zbyt mała szczegółowość grozi ograniczeniem roli parlamentu, zbyt duża zaś może uczynić budżet dokumentem niejasnym, mało przejrzystym, a tym samym niesprawnym jako instrument wytyczający podstawowe kierunki finansowej działalności rządu[59]. Nie ma prostej zależności między stopniem szczegółowości budżetu a rolą perlamentu w tym zakresie. Bardzo szczegółowy, drobiazgowy układ budżetu może nie dawać obrazu najważniejszych kierunków i proporcji funkcjonowania gospodarki budżetowej[60].

Zasada szczegółowości budżetu przejawia się w konkretnie przyjętej klasyfikacji budżetowej. Klasyfikację budżetową można określić jako sposób systematyzacji dochodów i wydatków budżetowych. Systematyzację tę przeprowadza się używając odpowiednich nazw i symboli cyfrowych, podporządkowanych określonym dochodom i wydatkom. Klasyfikacja budżetowa określa wykonawców budżetu (adresatów) oraz

[57] Kurowski, *op. cit.*, s. 85; C. Kosikowski, *Zasady budżetowe (na tle projektowanych zmian w prawie budżetowym PRL)*, „Finanse" 1967, nr 5, s. 63.

[58] A. Gwiżdż, *Z zagadnień procedury ustawodawczej*, PiP 1958, nr 7, s. 64.

[59] M. Weralski, *Socjalistyczne instytucje budżetowe*, Warszawa 1966, s. 74; J. Harasimowicz, *Zagadnienia uchwalania budżetu socjalistycznego*, Warszawa 1965, s. 99; W. Łączkowski, *Klasyfikacja budżetowa w ustawach budżetowych*, RPEiS nr 1, s. 29.

[60] Harasimowicz, *Zagadnienia uchwalania...*, s. 98.

źródła i rodzaje dochodów tudzież przeznaczenie i rodzaje wydatków. Tak więc, za pomocą klasyfikacji budżetowej uzyskujemy z prawnego punktu widzenia normę obowiązującą określonego wykonawcę budżetu, przewidującą dla niego określone zachowanie się (zadanie w zakresie gromadzenia dochodów i dokonywania wydatków)[61]. Można powiedzieć, że klasyfikacja budżetowa jest swego rodzaju „językiem", w jakim formułuje się normy w zakresie budżetu.

Spójrzmy obecnie, jak kształtuje się układ i szczegółowość, czyli klasyfikacja budżetu uchwalanego przez współczesny parlament socjalistyczny.

Polska ustawa budżetowa, w porównaniu z ustawami budżetowymi innych krajów socjalistycznych, jest aktem najbardziej szczegółowym. W art. 1 ustala się dochody i wydatki budżetu państwa z wyodrębnieniem podstawowych źródeł dochodów i podstawowych kierunków wydatków. W art. 2 znajdujemy ogólne (końcowe) kwoty dochodów i wydatków budżetu centralnego. Przy czym przepis ten powołuje się na załącznik nr 1, którym jest budżet centralny uchwalany w podziale na części i działy, czyli w układzie organizacyjnym (części — ministerstwa) i przedmiotowo funkcjonalnym (działy — podstawowe kierunki działalności państwa). Artykuł 3 zawiera adresowane do budżetów terenowych wielkości dochodów zasilających powołując się na załączniki nr 2 i 3, w których dochody te są dzielone na poszczególne województwa. Ponadto wyodrębnia się kwotę dotacji przedmiotowych oraz ustala etaty dla administracji centralnej i terenowej z podziałem — w załączniku — na jednostki organizacyjne (grupy jednostek) i poszczególne województwa. W ustawie budżetowej ujęto również przychody zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych objętych budżetem państwa i budżetem centralnym[62].

W innych krajach socjalistycznych ustawy budżetowe (o budżecie) — zarówno w odniesieniu do budżetu państwa, jak i do budżetu centralnego (związkowego) — uchwalane są ze znacznie mniejszą szczegółowością niż w Polsce. Zawierają one z reguły, poza wskazaniem globalnych kwot dochodów i wydatków, podział wydatków według podstawowych dziedzin działalności (funkcji państwa). Podkreślić należy, iż wyszczególnienie poszczególnych grup wydatków z reguły nie odpowiada najwyższemu szczeblowi funkcjonalnych przedziałek klasyfikacyjnych; jest to układ bardziej uproszczony. W zakresie dochodów, ustawy budżetowe innych krajów socjalistycznych prezentują się jesz-

[61] Por. J. Kaleta, *Gospodarka budżetowa*, Warszawa 1977, s. 91; A. Slovinsky, J. Girasek, *Československè financnè pravo*, Bratislava 1974; B. Spácil, *Teorie financniho práva*, Praha 1970, s. 97.

[62] Por. Ustawa budżetowa na rok 1985 z dn. 28.12.1984 r. (Dz.U. nr 59, poz. 303).

cze skromniej. Poza ogólną kwotą dochodów wskazana jest najczęściej również wielkość dochodów pochodzących od gospodarki uspołecznionej[63].

W ramach budżetu państwa wyodrębnia się budżet centralny (związkowy) oraz budżety terenowe ze wskazaniem globalnych kwot dochodów i wydatków poszczególnych budżetów zbiorczych województw, okręgów (w ZSRR budżety zbiorcze poszczególnych republik związkowych). Nie odnosi się to do Czechosłowacji, gdzie nie stosuje się instytucji budżetu zbiorczego. Całościowych kwot dochodów i wydatków budżetów zbiorczych poszczególnych województw nie zawiera również węgierska ustawa budżetowa.

Najbardziej szczegółowa (poza polską) jest węgierska ustawa budżetowa. Ustawa ta zawiera o wiele bardziej szczegółowe wskazanie podstawowych źródeł dochodów i kierunków wydatków. Obejmuje ona ujęty w załączniku plan dochodów i wydatków budżetowych ministerstw oraz innych organów posiadających samodzielne części w budżecie. Tak więc, w węgierskiej ustawie budżetowej uwzględniony jest obok funkcjonalnego również organizacyjny podział dochodów i wydatków odpowiadający pierwszemu stopniowi klasyfikacji budżetowej (układ podmiotowy obejmujący części budżetowe — fejezet). Ponadto ustawa ta zawiera wykaz dotacji dla budżetów rad narodowych oraz dopłaty do funduszy rozwoju rad narodowych[64].

Na tle wyżej scharakteryzowanego stanu rzeczy w literaturze przedmiotu formułowane są postulaty dotyczące udoskonalenia układu ustawy budżetowej uchwalonej przez parlament[65], co wiąże się z postulatami udoskonalenia klasyfikacji budżetowej w ogóle[66].

Redystrybucja środków dokonywana przez budżet jest wielopłaszczyznowa, jego oddziaływanie na życie państwa posiada wiele istotnych aspektów, można je oceniać w wielu przekrojach. Dlatego też ważne jest, aby parlament socjalistyczny, który ma określić podsta-

[63] Por. np. *Zakon SSSR o Gosudarstwiennom biudżetie SSSR na 1984 god* (Wied. Wierch. Sow. SSSR 1984, № 1, poz. 14 z 1984); *Gesetz über den Staatshaushaltsplan 1985* (Gesetzblatt der DDR 1984, T. I, Nr. 32); *Legea Bugetului de stat al Republicii Socialiste Romania pe anul 1984* (Buletinul Oficial 1983, partea I, № 101); *Zákon o statnim rozpočtu československé federace na rok 1976* (Sb. z. 35/1975). Por. także: *Ustawy o prawie budżetowym i ustawy budżetowe na 1973 rok państw socjalistycznych*, Warszawa 1973.

[64] 1972-evi törveny a Magyar Nepköztarasäg 1973-evi Költsegveteseröl „Magyar Közlöny", szám 102/1972, s. 1101—1105; *System budżetowy państw socjalistycznych*, red. A. W. Zawadzki, Warszawa 1973, t. I, s. 26.

[65] Weralski, *Polityka budżetowa...*, s. 192; W. Gronowski, *Klasyfikacja wydatków w budżecie socjalistycznym*, Warszawa 1972, s. 183 i n.

[66] N. A. Szirkiewicz, *Woprosy biudżetnoj kłassifikacyi*, „Finansy SSSR" 1975, № 7, s. 36 i n.

wowe kierunki działalności państwa, dysponował takim układem budżetu, który pozwoli decydować o najważniejszych proporcjach gospodarki budżetowej wielopłaszczyznowo.

Obok układu podmiotowego budżetu centralnego i kwot adresowanych do budżetów województw ustawa budżetowa winna zawierać podział na gałęzie gospodarki odnoszący się do całego budżetu państwa. W art. 1 polskiej ustawy budżetowej występuje łączne ujęcie finansowania przedsiębiorstw i innych jednostek gospodarczych. Wydaje się, iż powinno tu mieć miejsce rozbicie według działów klasyfikacji budżetowej (przemysł, budownictwo, rolnictwo, transport, łączność itd.).

Układ ustawy budżetowej powinien również uwzględniać przemieszczenia środków finansowych pomiędzy różnymi podmiotami własności (gospodarka państwowa, spółdzielczość, gospodarka nie uspołeczniona, ludność). Celowe wydaje się również objęcie ustawą budżetową, a co najmniej uwidocznienie w materiałach objaśniających, podstawowych proporcji podziału dochodu narodowego dokonywanego poprzez budżet, dotyczących charakteru finansowanej działalności (produkcja materialna, usługi niematerialne), proporcji w zakresie wydatków nabywczych i redystrybucyjnych oraz w nawiązaniu do podziału dochodu narodowego na konsumpcję (zbiorową i indywidualną) i akumulację[67].

Wprowadzenie w życie powyższych postulatów wymaga zmian w zakresie klasyfikacji budżetowej, zmian które na pewno rodzą cały szereg trudności. Wydaje się, iż wstępnym krokiem w tym kierunku mogłoby być agregowanie odpowiednich, już istniejących podziałek klasyfikacyjnych i zbiorcza ich prezentacja w ustawie budżetowej.

Uchwalanie ustawy budżetowej w ograniczonej szczegółowości pociąga za sobą konieczność opracowania szczegółowego podziału dochodów i wydatków budżetowych w pełnej klasyfikacji budżetowej. Na szczeblu najwyższym odnosi się to do budżetu centralnego. Ów szczegółowy podział określa się mianem układu wykonawczego. Jego opracowanie leży w kompetencji organów wykonawczych. W myśl postanowień polskiego prawa budżetowego (art. 39 ust. 1), szczegółowy podział dochodów i wydatków ustalają ministrowie, przedkładając go następnie ministrowi finansów. W innych państwach socjalistycznych zatwierdzenie układu wykonawczego leży w kompetencjach ministra finansów (np. ZSRR, Rumunia) bądź właściwych ministrów (np. Bułgaria).

Analizując znaczenie prawne układu wykonawczego, należy wskazać, iż ma on — jak sama nazwa wskazuje — wykonawczy charakter w stosunku do ustawy budżetowej, jest jak gdyby przedłuże-

[67] Weralski, *Polityka budżetowa...*, s. 192; Goronowski, *op. cit.*, s. 183 i n.

niem treściowym ustaleń zawartych w ustawie budżetowej. W związku z tym musi być z nią zgodny. Sporządzany jest na mocy ustawowego upoważnienia zawartego z reguły w prawie budżetowym. Jest on aktem obowiązującym w toku wykonywania budżetu. Natomiast stopień związania podmiotu ustalającego układ wykonawczy polega na konieczności zastosowania się do ustaleń zawartych w ustawie budżetowej. Ma on więc pewien, znaczny nawet, zakres swobody. Zakres swobody podmiotu opracowującego układ wykonawczy jest tym większy, im mniejsza jest szczegółowość ustawy budżetowej.

4. Z punktu widzenia charakteru prawnego budżetu, duże znaczenie ma problematyka zmian tego planu w trakcie jego wykonywania. Wiąże się ona ściśle z omawianymi wyżej zagadnieniami dyrektywności budżetu. Konieczność zapewnienia w trakcie wykonywania budżetu niezbędnej elastyczności w gospodarowaniu środkami sprawiła, iż sięgnięto do form prawnych o szczególnym charakterze.

Zwiększenie wymiarów wydatków (kredytów budżetowych) na określony cel może nastąpić poprzez przyznanie dodatkowych kredytów zwiększających ogólną kwotę wydatków budżetu bądź też w drodze przeniesienia kredytów (virement).

W myśl rozwiązań prawa budżetowego, kredyty dodatkowe mogą być uchwalane wyłącznie przez Sejm (art. 58), a więc przez ten sam organ, który uchwalił budżet. Poprzednie unormowania (prawo budżetowe z 1970 r.) uprawnienia w tym zakresie przyznawały Radzie Ministrów, a w określonych przypadkach również ministrowi finansów.

Przeniesienia kredytów między najwyższymi podziałkami klasyfikacji budżetowej (części, działy) dokonywane są przez ministra finansów po zasięgnięciu opinii komisji sejmowej właściwej do spraw budżetu (art. 60 ust. 1). Jeżeli zmiany te są następstwem zmian w narodowym planie społeczno-gospodarczym, cen wynagrodzeń, zasad systemu finansowego itp., minister finansów o ich dokonaniu informuje jedynie odpowiednie komisje sejmowe oraz Najwyższą Izbę Kontroli. Tak więc obecnie w przypadku przeniesień Sejm poprzez komisje może wywierać wpływ na te zmiany i kontrolować skuteczniej wykonywanie budżetu. Jest to istotne, gdyż w przypadku tych przeniesień tracą moc wiążącą kredyty uchwalone przez Sejm, a w roli ustalającego treść (przeznaczenie) i zakres (rozmiar) kredytów występuje minister finansów.

Poprzez wyżej wskazane rozwiązania zawarte w prawie budżetowym z 1984 r. nastąpiło wzmocnienie roli Sejmu w oddziaływaniu na wykonywanie budżetu.

Ważną rolę w zakresie zmian budżetowych odgrywają rezerwy.

W systemie budżetowym występują dwa rodzaje rezerw. Są to: rezerwy ogólne, które mogą być rozdysponowywane na wszelkie zadania w zakresie działalności budżetowej, oraz rezerwy celowe, które można przeznaczyć jedynie na ściśle określone zadania[68].

Rezerwy budżetowe występują po stronie wydatkowej. Są to więc kredyty budżetowe[69]. Jednakże rezerwy charakteryzują się cechami różniącymi je od „typowych" niejako kredytów budżetowych, które omawiano wyżej. Inna jest ich dyrektywność. Wskazano wyżej, że do istoty kredytu budżetowego należy konieczność (nakaz) przestrzegania wysokości kredytu i jego przeznaczenia. W przypadku rezerwy ogólnej (określonej — niezupełnie ściśle — mianem rezerwy na nieprzewidziane wydatki)[70] mamy do czynienia z brakiem wskazania celu, co pociąga za sobą swobodę podmiotu dysponującego rezerwą ogólną co do jej przeznaczenia. Podkreślić trzeba, iż wykorzystywanie rezerw — tak ogólnych, jak i celowych — które odbywa się w drodze przeniesienia kredytów powoduje kreację nowych lub zwiększenie już istniejących (w poszczególnych podziałkach klasyfikacyjnych) kredytów, a w związku z tym — wywiera wpływ na dyrektywność innych kredytów.

Jedną więc kwestią jest dyrektywność samych rezerw, drugą zaś — wpływ wykorzystania rezerw na dyrektywność innych kredytów.

Rezerwy celowe są swym charakterem bliższe typowym kredytom. Występuje bowiem w ich przypadku ściśle określona górna granica i konieczność przestrzegania przeznaczenia. Jednakże — jak wyżej zaznaczono — przez ich wykorzystanie kształtuje się wielkość innych kredytów, tych których rozmiar zwiększa się w drodze wykorzystania rezerwy.

Podkreślić należy, iż chociaż wykorzystanie rezerw zalicza się do zmian budżetowych, to jednak są to zmiany, których wielkość, a w przypadku rezerw celowych również ich kierunek są ustalane przez parlament. Są to zmiany niejako z góry wkalkulowane w uchwalony budżet[71].

Modyfikacjami ustaleń parlamentu dokonanych w ustawie budżetowej są również zmiany w zakresie dochodów zasilających dla budżetów terenowych. Upoważnionym do dokonywania tych zmian jest

---

[68] T. Augustyniak-Górna, *Rezerwy budżetowe w budżecie polskim w latach 1950—1973*, ZNUŁ 1976, S. I, s. 48, 108; K. Ostrowski, *Prawo finansowe, Zarys ogólny*, Warszawa 1970, s. 230.

[69] Ostrowski, *op. cit.*, s. 230.

[70] Augustyniak-Górna, *op. cit.*, s. 49; Ostrowski, *op. cit.*, s. 230.

[71] Por. Augustyniak-Górna, *op. cit.*, s. 59.

— w myśl przepisów prawa budżetowego i ustawy budżetowej — minister finansów. Zmiany te mogą dotyczyć wewnętrznych proporcji w zakresie budżetów terenowych, modyfikować je. Mogą także dotyczyć proporcji między budżetami terenowymi a budżetem centralnym ustalonym przez Sejm (por. rozważania zawarte w rozdz. IV).

Przedstawiono wyżej zagadnienie zmian budżetowych na tle rozwiązań polskich. Normodawstwo innych krajów socjalistycznych różni się nieco od polskiego i nie jest jednolite w tym zakresie.

Prawa budżetowe ZSRR i NRD nie zawierają *expressis verbis* instytucji przenoszenia kredytów budżetowych, nie znaczy to jednak, że w praktyce niemożliwe jest odmienne kształtowanie wydatków budżetowych niż w uchwalonym budżecie. Zmiany takie w praktyce są dokonywane.

W ZSRR przeniesień kredytów dokonuje Rada Ministrów ZSRR (budżet związkowy), rady ministrów republik związkowych (budżety republik) oraz główni dysponenci kredytowi.

W NRD na gruncie ustawy budżetowej można spotkać upoważnienie Rady Ministrów do dokonywania zmian w budżecie wynikających ze zmian narodowego planu gospodarczego. W przypadku konieczności przenoszenia zadań między resortami odpowiednie decyzje podejmuje minister finansów na wniosek zainteresowanych ministrów[72].

W Bułgarii przenoszenie kredytów pomiędzy częściami uzależnione jest od zgody Rady Ministrów. Przeniesienia między zadaniami dokonywane są przez właściwych ministrów za zgodą ministra finansów. Ministrowie decydują o przeniesieniach między paragrafami[73]. Jest to więc dość centralistyczny układ uprawnień.

W Rumunii przeniesień kredytów budżetowych w zakresie budżetu centralnego dokonuje minister finansów (między częściami i działami) oraz właściwi ministrowie (między rozdziałami i paragrafami)[74].

W Czechosłowacji w zakresie budżetu federacji przeniesień w ramach resortów dokonują odpowiednie ministerstwa i urzędy centralne. Inne przeniesienia natomiast wymagają zgody Rady Ministrów lub upoważnionego przez rząd ministra finansów[75].

Na Węgrzech przeniesień kredytów w ramach poszczególnych części budżetu centralnego dokonują ministrowie lub upoważnione przez

---

[72] Por. W. Jaworski, H. Sochacka-Krysiak, *Finanse krajów socjalistycznych*, Warszawa 1982, s. 166, 167; *System budżetowy...*, t. I, s. 31; t. II, s. 62.

[73] Art. 25 bułgarskiego prawa budżetowego.

[74] Art. 194 rumuńskiej ustawy o finansach.

[75] § 19 czechosłowackiego prawa budżetowego.

nie osoby. W odniesieniu do jednostek podległych organowi centralnemu przeniesień może dokonywać kierownik tej jednostki[76].

W normodawstwie budżetowym krajów socjalistycznych występują pewne ograniczenia dotyczące przenoszenia kredytów. Ograniczenia te odnoszą się do kredytów na inwestycje, kapitalne remonty, funduszu osobowego, środków na administrację itp.[77]

Rozważając zagadnienie instrumentów uelastyczniających wykonywanie budżetu, podkreślić należy, iż w budżetach wszystkich państw socjalistycznych tworzone są w fazie planowania rezerwy. Rezerwy te znajdują się z reguły w dyspozycji Rady Ministrów (rezerwy budżetu centralnego).

Zagadnienie zmian budżetowych i związanych z tym relacji pomiędzy parlamentem a rządem inaczej wygląda na gruncie polskiej praktyki budżetowej (największa szczegółowość ustawy budżetowej) niż w innych krajach socjalistycznych (niewielka szczegółowość uchwalanego budżetu). Nie wdając się w dokładną analizę klasyfikacji budżetowych poszczególnych krajów socjalistycznych, można wskazać, iż — ze względu na znaczną szczegółowość naszej ustawy budżetowej — zmiany budżetowe o podobnym charakterze w Polsce naruszają ustalenia zawarte w ustawie budżetowej, zaś w innych krajach socjalistycznych mogą nie przekształcać budżetu uchwalonego przez parlament (np. przeniesienia kredytów między częściami w Polsce i odpowiednimi przedziałkami w innych — z wyjątkiem Węgier — krajów socjalistycznych).

Ze wskazania powyższych ważniejszych form zmian i kompetencji do ich dokonywania wynika, że teoretycznie można sobie wyobrazić sytuację, że dokonane zmiany nadadzą budżetowi kształt zupełnie inny od ustalonego przez parlament w ustawie budżetowej. Kompetencje te bowiem idą tak daleko, że organy wykonawcze mogą ustalać, na mocy przyznanych im uprawnień, istotne z punktu widzenia życia państwa proporcje, właściwie na nowo. W praktyce jednakże niebezpieczeństwo zupełnej zmiany kształtu budżetu przez organy wykonawcze jest niewielkie[78]. Brak jest bowiem w ustroju socjalistycznym przesłanek polityczno-ustrojowych, ekonomicznych i innych, które mogłyby spowodować taki stan rzeczy. Budżet socjalistyczny nie rodzi się na drodze walk politycznych rządu z parlamentem czy starć w łonie parlamentu. Ma tutaj miejsce współdziałanie tych organów. Dlatego też wykorzystywanie przez rząd przyznanych przez par-

[76] Por. np. § 8 ust. 2 węgierskiej ustawy budżetowej na 1973 r.; *System budżetowy państw...*, t. I, s. 33; t. II, s. 157.

[77] *System budżetowy państw...*, t. I, s. 33.

[78] Por. Harasimowicz, *Zagadnienia uchwalania...*, s. 84.

lament uprawnień do dokonywania zmian budżetowych nie stanowi nigdy przeciwstawiania się ustaleniom parlamentu w sensie politycznym, a służy właściwemu wykonaniu budżetu, dostosowaniu go do aktualnych warunków.

Zasadniczy argument, przytaczany przez zwolenników przekazania całości uprawnień w zakresie zmian budżetowych organom administracji, polega na tym, iż konieczność zapewnienia niezbędnej elastyczności w trakcie wykonywania budżetu wymaga szybkich, podejmowanych stosunkowo często decyzji co do zmian, a jest to utrudnione w przypadku dokonywania zmian uchwałami ciał ustawodawczych[79].

Z drugiej jednak strony podkreśla się, iż parlament jako organ uchwalający budżet sam powinien dokonywać jego zmian[80]. Jest to naturalna niejako konsekwencja mocy prawnej ustaw.

Wobec wagi argumentów obu stron wydaje się, iż właściwym rozwiązaniem jest przyznanie parlamentowi wyłącznych kompetencji do dokonywania zmian o charakterze zasadniczym oraz zapewnienie wpływu na pozostałe zmiany stanowiące przekształcenie uchwalonego budżetu. W tym kierunku zmierzają unormowania polskiego prawa budżetowego.

5. Podsumowując rozważania na temat charakteru norm składających się na budżet, stwierdzić należy, że są one szczególnym rodzajem norm planowych. Z punktu widzenia podziału norm na generalne i indywidualne, norm tworzących budżet nie można zakwalifikować jako norm generalnych. Stanowisko takie nie oznacza i nie może oznaczać kwestionowania uprawnień budżetowych parlamentu socjalistycznego. Podkreślić jednak trzeba, iż sam podział na normy generalne i indywidualne obarczony jest wieloma wadami i nie może być wystarczającym narzędziem pozwalającym określić naturę prawną norm wchodzących w skład budżetu. Cechy norm składających się na budżet stają się wyraźniej widoczne w wyniku zastosowania bardziej wszechstronnych kryteriów.

Normy składające się na budżet charakteryzują się szeregiem cech wyróżniających je na tle innych norm planowych.

1. Budżet, w odróżnieniu od innych planów, przybiera formę ustawy (jako cecha szczególna odnosi się to przede wszystkim do Polski, gdyż w innych krajach socjalistycznych plany społeczno-gospodarcze są również uchwalane w formie ustawy).

---

[79] Por. np. J. Brzozowska, *Formy prawne i rodzaje zmian w budżetach PRL*, „Finanse" 1968, nr 6, s. 54.

[80] Weralski, *Socjalistyczne instytucje...*, s. 115.

2. Budżet cechuje wykształcona w toku ewolucji, większa niż w przypadku innych planów, dyrektywność:
— dyrektywność budżetu jest określana wyraźnie przez normy prawne (odmiennie kształtuje się sytuacja w stosunku do innych planów, których dyrektywność jest różnorodna, a jednocześnie mało określona przez prawo);
— możliwości dokonywania zmian budżetowych są precyzyjnie ujęte w ramy norm prawnych (instytucjonalizacja).

3. Normy wchodzące w skład budżetu ujęte są w uporządkowany sposób, w precyzyjnych ramach klasyfikacji budżetowej:
— klasyfikacja budżetowa stanowi swoisty język prawny w przypadku tych norm;
— określa ściśle podmiot, jak i przedmiot normy budżetowej;
— klasyfikacja pozwala na wielostopniową agregację i dezagregację kwot budżetu;
— normy przyjmują zawsze jedną z dwóch możliwych postaci (dochody i wydatki), co wiąże się z istotą budżetu jako planu finansowego.

W zakresie innych planów nie wykształciły się na szerszą skalę takie zinstytucjonalizowane prawnie formy systematyzacji i konstrukcji norm.

Na podstawie powyższych rozważań można stwierdzić, iż normy tworzące budżet różnią się nie tylko od tzw. klasycznych norm prawnych, ale także wykazują odrębności w stosunku do innych norm planowych.

Rozdział III

USTAWA BUDŻETOWA A PRAWO BUDŻETOWE

Analiza natury prawnej ustawy budżetowej wymaga charakterystyki relacji zachodzących między tym aktem a skodyfikowanym prawem budżetowym. Ustawa budżetowa poza dochodami i wydatkami składającymi się na budżet zawiera bowiem inne istotne składniki wpływające na jej rolę i charakter, a kryteria służące sformułowaniu oceny owych składników czerpać należy właśnie z prawa budżetowego.

Ponadto podkreślić trzeba, iż stosunek corocznych ustaw budżetowych do prawa budżetowego pozwala określić rzeczywisty obraz systemu budżetowego w danym okresie czasu, a także przemiany, jakim ów system podlega. Umożliwia pełniejszą identyfikację założeń polityki budżetowej, jej przeobrażeń i doraźnych zwrotów, a także przyczyn leżących u podłoża przemian w tym zakresie.

Problematyka relacji zachodzących pomiędzy ustawami budżetowymi a prawem budżetowym, roli tych aktów w systemie budżetowym podejmowana była w naszej literaturze w odniesieniu do różnych okresów czasu[1].

1. Oceniając regulacje zawarte w ustawie budżetowej z punktu widzenia prawa budżetowego, można wskazać, iż w ustawie budżetowej występują elementy rozwijające niejako postanowienia prawa budżetowego, konkretyzujące jego normy w odniesieniu do danego roku budżetowego, bądź też elementy nie wynikające z tego aktu.

---

[1] S. Bolland, *Ustawy budżetowe Polski Ludowej*, PiP 1954, nr 5, s. 761—779; H. Mienicki, *Zmiany w ustawodawstwie budżetowym w latach 1958—1963*, PiP 1963, nr 7, s. 61—70; W. Nykiel, *Ustawy budżetowe w latach 1971—1978 a prawo budżetowe*, „Finanse" 1978, nr 4, s. 5—15; J. Jaśkiewiczowa, *Ustawy budżetowe w PRL*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. II, *Instytucje budżetowe*, cz. I, Wrocław 1982, s. 137—163.

Te nowe elementy to zmiany lub uzupełnienia poszczególnych unormowań prawa budżetowego.

Ponadto w ustawach budżetowych występują uregulowania nie związane bezpośrednio z przedmiotem regulacji prawa budżetowego. W związku z tym, normy zawarte w ustawach budżetowych można podzielić, przyjmując jako kryterium ich stosunek do norm prawa budżetowego, na trzy grupy: a) normy konkretyzujące odpowiednie regulacje prawa budżetowego, b) normy zmieniające lub uzupełniające prawo budżetowe, c) inne normy wykraczające poza ramy przedmiotu regulacji prawa budżetowego[2].

1.1. Prawo budżetowe z 1970 r. nie określiło bezpośrednio formy, w jakiej dochody i wydatki budżetu mają być ujęte w ustawie budżetowej. Czyniło to jednak pośrednio, poprzez unormowania dotyczące układu projektu tej ustawy. Unormowania te uzasadniały domniemanie, iż w ten sam sposób dochody i wydatki zostaną przedstawione w ustawie budżetowej. Domniemania tego nie potwierdza jednakże analiza ustaw budżetowych na lata 1971—1984[3]. Co prawda można wskazać elementy występujące we wszystkich ustawach budżetowych tego okresu, przewidziane przez prawo budżetowe (trzy pierwsze artykuły, załączniki), i w tym sensie stanowiące konkretyzację jego rozwiązań; wszelako ich konstrukcja odbiega niekiedy od unormowań prawa budżetowego dotyczących projektu ustawy budżetowej, a ponadto jest zmienna[4].

Prawo budżetowe z 1970 r. zawierało regulacje stanowiące, iż niektóre kwestie — poza samymi dochodami i wydatkami budżetowymi — unormuje, bądź może unormować, ustawa budżetowa. W tych przypadkach odpowiednie rozwiązania ustaw budżetowych konkretyzowały postanowienia prawa budżetowego (np. ustalały wysokość rezerwy na nieprzewidziane wydatki w budżetach terenowych, ustalały pewne zasady dotyczące udziałów).

---

[2] N y k i e l, *op. cit.*, s. 6.

[3] Ustawy budżetowe na lata: 1971 z dn. 23.12.1970 r. (Dz.U. nr 31, poz. 259); 1972 z dn. 22.12.1971 r. (Dz.U. nr 36, poz. 312); 1973 z dn. 16.12.1972 r. (Dz.U. nr 52, poz. 337); 1974 z dn. 15.12.1973 r. (Dz.U. nr 50, poz. 286); 1975 z dn. 17.12.1974 r. (Dz.U. nr 48, poz. 293); 1976 z dn. 19.12.1975 r. (Dz.U. nr 44, poz. 225); 1977 z dn. 23.12.1976 r. (Dz.U. nr 39, poz. 225); 1978 z dn. 17.12.1977 r. (Dz.U. nr 37, poz. 161); 1979 z dn. 21.12.1978 r. (Dz.U. nr 30, poz. 129); 1980 z dn. 21.12.1979 r. (Dz.U. nr 28, poz. 162); 1981 z dn. 12.02.1981 r. (Dz.U. nr 4, poz. 19); 1982 z dn. 6.07.1982 r. (Dz.U. nr 20, poz. 148); 1983 z dn. 29.12.1982 r. (Dz.U. nr 44, poz. 288); 1984 z dn. 29.12.1983 r. (Dz.U. nr 74, poz. 333); Ustawa z dn. 25.11.1970 r. *Prawo budżetowe* (Dz.U. nr 29, poz. 244).

[4] J a ś k i e w i c z o w a, *op. cit.*, s. 148 i n.

Prawo budżetowe z 1984 r., podobnie jak poprzednie unormowania, określa zakres oraz układ dochodów i wydatków budżetu, jakie winny być zawarte w projekcie ustawy budżetowej, przez co pośrednio wyznacza kształt tego aktu[5]. Konkretyzacja tych unormowań występuje na gruncie ustawy budżetowej na 1985 r.[6]

Podkreślić należy także, iż samo uchwalanie przez Sejm ustawy budżetowej jest przedmiotem regulacji prawa budżetowego (art. 3 ust. 1) rozwijającego w tym zakresie postanowienia konstytucji (art. 24 ust. 2).

Ze względu na to, iż budżet jest planem uchwalanym corocznie, potrzebna jest względnie trwała koncepcja kształtu i roli ustawy budżetowej; jej wyrazem są odpowiednie rozwiązania prawa budżetowego, natomiast jej realizacją są właśnie normy zawarte w ustawie budżetowej konkretyzujące owe rozwiązania.

1.2. Ustawa budżetowa ze względu na roczny okres obowiązywania nie uchyla bezwzględnie norm prawa budżetowego, a jedynie zawiesza ich stosowanie (utawodawca posługuje się zwrotem: „W 19... nie stosuje się"). Zmiany prawa budżetowego obowiązują więc przez rok. Jednakże coroczne regulacje ustaw budżetowych mogą praktycznie wyłączyć obowiązywanie wielu norm prawa budżetowego.

W polskich ustawach budżetowych w latach 1971—1984 normy zmieniające lub uzupełniające rozwiązania prawa budżetowego odegrały znaczną rolę. Prawo budżetowe z 1970 r. bez większych zmian obowiązywało jedynie przez dwa lata. Począwszy od 1973 r. ustawy budżetowe rozrastają się, obejmując szereg rozwiązań zmieniających prawo budżetowe. Złożyły się na to przyczyny o różnym charakterze i znaczeniu. Przedstawiając je w porządku chronologicznym, wymienić należy: a) konieczność przystosowania reguł rządzących gospodarką budżetową do rozwiązań wprowadzonych w wyniku reformy terenowych organów władzy i administracji oraz systemu ekonomiczno-finansowego przedsiębiorstw, b) zmiany koncepcji normodawcy związane z tendencjami występującymi w zakresie zarządzania gospodarką w drugiej połowie lat siedemdziesiątych (centralizacja), c) przeobrażenia polityczno-gospodarcze zapoczątkowane w 1980 r., których owocem jest reforma gospodarcza, koncepcje dotyczące roli organów władzy itd.

Zmiany objęły szeroki zakres prawa budżetowego. Niektóre normy tego aktu zostały uchylone przez reformy terenowych organów władzy i administracji, np. likwidacja powiatów. Ustawy budżetowe

[5] Art. 36 ustawy z dn. 3.12.1984 r. *Prawo budżetowe* (Dz.U. nr 56, poz. 283).
[6] Ustawa budżetowa na rok 1985 z dn. 28.12.1984 r. (Dz.U. nr 59, poz. 303).

zawiesiły obowiązywanie wielu innych norm prawa budżetowego, wprowadzając na to miejsce nowe regulacje. Przekształceniu uległ nie tylko przedmiot norm, ale również ich adresaci. W wyniku tych przeobrażeń prawo budżetowe rychło stało się aktem w dużej mierze zdezaktualizowanym.

Zmiany, jakie wprowadziły w prawie budżetowym z 1970 r. ustawy budżetowe, dotyczyły kilku grup zagadnień. Regulowały one w sposób odmienny od prawa budżetowego: strukturę dochodów budżetowych, szereg zagadnień odnoszących się do budżetów terenowych (uchwalanie, wykonywanie budżetu, nadwyżka budżetowa, terenowy fundusz zasobowy itd.), dyscyplinę budżetową, uprawnienia dla ministra finansów, pozycję Sejmu w zakresie kontroli wykonywania budżetu (od 1982 r.). Przeprowadzono także eksperyment w zakresie planowania wieloletniego[7].

Ustawa budżetowa zmieniając prawo budżetowe była więc aktem, który poza tym, iż określał kwoty dochodów i wydatków budżetowych na dany rok kształtował także w dużym stopniu funkcjonowanie systemu budżetowego przejmując niejako na siebie rolę prawa budżetowego.

Przejmowanie przez ustawę budżetową roli prawa budżetowego świadczy o złym stanie legislacji odnoszącej się do systemu budżetowego, oznacza bowiem, iż zasadniczy akt w tym zakresie (prawo budżetowe) nie spełnia swojej roli. Jednocześnie zamieszczanie w corocznych ustawach budżetowych regulacji kształtujących system budżetowy oznacza brak stabilności rozwiązań. Duża zmienność rozwiązań charakteryzowała lata 1971—1984. W krótkich okresach ustawodawca posługiwał się rozwiązaniami idącymi w różnych kierunkach[8]. Niestabilność unormowań może pociągać za sobą — jak wykazuje praktyka — brak spójności unormowań i ich zharmonizowania z istotnymi elementami systemu prawa[9].

Możliwość wyeliminowania z ustawy budżetowej regulacji kształtujących funkcjonowanie instytucji systemu budżetowego będzie zależała od trwałości nowego prawa budżetowego. Podkreślić jednak trzeba, iż nawet w ustawie budżetowej na 1985 r., poprzedzonej uchwaleniem nowego prawa budżetowego o niecały miesiąc, można

---

[7] Por. Jaśkiewiczowa, *op. cit.*, s. 155 i n.; Nykiel, *op. cit.*, s. 8 i n.

[8] T. Augustyniak-Górna, W. Nykiel, *Zakres samodzielności budżetowej gmin w świetle rozwiązań prawnych w latach 1973—1981*, Probl. RN 1981, nr 51, s. 113, 114.

[9] W. Nykiel, *Przepisy prawne w zakresie planowania budżetowego (na podstawie badań przeprowadzonych w województwach miejskich)*, Probl. RN 1979, nr 45, s. 151.

spotkać rozwiązanie, które — jak się wydaje — winno się znaleźć w prawie budżetowym[10].

Zamieszczanie w ustawie budżetowej regulacji, które winny się znaleźć w innym akcie określa się mianem „obładowania". Jedną z form „obładowania" ustawy budżetowej jest właśnie zamieszczanie w tym akcie przepisów kształtujących obraz systemu budżetowego, które winny być objęte skodyfikowanym prawem budżetowym[11].

1.3. Na gruncie polskich ustaw budżetowych występuje stosunkowo dużo norm regulujących kwestie, które nie są przedmiotem skodyfikowanego prawa budżetowego. Mają one przede wszystkim charakter podatkowy, aczkolwiek spotkać można regulacje dotyczące innych zagadnień. Ustawy budżetowe w ostatnich dziesięciu latach zawierały między innymi przepisy dotyczące: jednorazowego świadczenia pieniężnego, jednorazowego podatku majątkowego, podatku od wynagrodzeń, jednorazowego podatku stabilizacyjnego, obciążenia na rzecz Państwowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej, podatku dochodowego, gospodarowania Funduszem Aktywizacji Zawodowej, zysku NBP, składek na ubezpieczenia społeczne itd.

W ustawie budżetowej na rok 1985 znajdują się obszerne unormowania zasad finansowania inwestycji polegających na budownictwie obejmującym obiekty kubaturowe, a także inne przepisy odnoszące się do finansowania środków trwałych. Występują także przepisy dotyczące dodatkowej wpłaty podatku dochodowego oraz zysku NBP[12].

Wyżej wskazane uregulowania stanowią element niejako „obcy" w stosunku do przedmiotu regulacji ustawy budżetowej. Fakt, iż podatki stanowią źródło dochodów budżetowych nie uzasadnia zamieszczania przepisów podatkowych w ustawie budżetowej. Znaczenie ustawy budżetowej rośnie w takiej sytuacji, wykraczając poza sam budżet, jednakże z punktu widzenia zasad techniki legislacyjnej taki stan rzeczy należy ocenić ujemnie[13]. Doraźne potrzeby uregulowania

---

[10] Art. 5 ustawy budżetowej na rok 1985 z dn. 28.12.1984 r. (Dz.U. nr 59, poz. 303). Przepis ten określa kwoty dotacji ogólnej oraz stawki udziałów zawarte w załączniku, jako wiążące dla wojewódzkich rad narodowych (art. 5 ust. 1), oraz kwoty dotacji ogólnej i udziałów wynikające z uchwał budżetowych wojewódzkich rad narodowych jako wiążące dla rad narodowych stopnia podstawowego.

[11] Por. np. Jaśkiewiczowa, *op. cit.*, s. 163, M. Weralski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 1984, s. 188, 189.

[12] Art. 9—14 Ustawy budżetowej na rok 1985.

[13] K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 206; J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Łódź 1981, s. 144.

określonych zagadnień nie powinny prowadzić do posunięć niezgodnych z tymi zasadami.

Zamieszczenie w ustawie budżetowej norm podatkowych bądź dotyczących innych ogniw systemu finansowego nie sprzyja formalnej i treściowej zawartości tego aktu. Ze względu na to, iż regulacje te winny się znaleźć w innych aktach prawnych, gdyż nie są adekwatne do charakteru ustawy budżetowej, ich zamieszczenie należy — podobnie jak zamieszczenie unormowań, które winny się znaleźć w skodyfikowanym prawie budżetowym — określić mianem „obładowania" ustawy budżetowej[14].

2. Jak wyżej wskazano, polskie prawa budżetowe w ostatnich latach przed uchwaleniem nowego prawa budżetowego, same w dużym stopniu kształtowały system budżetowy, przejmując tym samym na siebie rolę prawa budżetowego.

Analizując ustawy budżetowe innych krajów socjalistycznych już *prima facie* stwierdzić można, iż nie odgrywają one takiej roli w stosunku do systemu budżetowego. Dominują w nich przepisy mające charakter konkretyzujący w stosunku do prawa budżetowego, określające kwoty poszczególnych dochodów i wydatków budżetowych. Nie znaczy to jednak, iż nie można na ich gruncie spotkać przepisów innego rodzaju.

Prawa budżetowe krajów socjalistycznych — częstokroć w sposób mniej lub bardziej dokładny — określają kształt i treść ustawy budżetowej. Mówiąc ściślej, przepisy te wskazują przede wszystkim sposób prezentacji budżetu w ustawie budżetowej. Mamy więc tu do czynienia z sytuacją polegającą na tym, iż jedna ustawa (prawo budżetowe) wskazuje elementy, z których ma składać się druga ustawa (ustawa budżetowa). Z drugiej jednak strony zaakcentować należy to, iż są to akty prawne znajdujące się na tym samym szczeblu hierarhii systemu prawa. W związku z tym ustawodawca tworząc ustawę budżetową może wyjść poza ramy nakreślone przez prawo budżetowe. Określenie układu i treści ustawy budżetowej w prawie budżetowym nie oznacza zatem z formalno-prawnego punktu widzenia tego, iż ustawodawca nie może umieścić w ustawie budżetowej przepisów zmieniających prawo budżetowe, czy też nawet wykraczających poza przedmiot tego aktu.

W ustawie o prawie budżetowym ZSRR i republik związkowych

---

[14] T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce*, Kraków 1932, s. 99 i n.

z 1959 r. znajduje się przepis (art. 20) określający układ i treść ustawy budżetowej[15].

Radzieckie ustawy budżetowe w zasadzie odpowiadają układowi wskazanemu w tym przepisie. Są to z reguły akty stosunkowo krótkie (10—11 artykułów, bez załączników), a poszczególne ich artykuły określają kwoty dochodów i wydatków budżetu państwowego ZSRR, budżetu związkowego, budżetów republik oraz procentowo ujętą wysokość przewidzianych na rzecz republik związkowych udziałów w ogólnozwiązkowych podatkach i dochodach państwowych. Tak więc układ i treść radzieckich ustaw budżetowych stanowią konkretyzację prawa budżetowego. Można jednak w radzieckich ustawach budżetowych spotkać postanowienia wybiegające poza ustalenia tego przepisu. Należą do nich np. artykuły przewidujące przeznaczenie, stosownie do dyrektyw XXIX Zjazdu KPZR, określonych kwot na podniesienie dobrobytu ludzi radzieckich[16].

Do przepisów nie mających konkretyzującego w stosunku do prawa budżetowego charakteru należą regulacje przekazujące Radzie Ministrów do rozpatrzenia propozycje i uwagi dotyczące bundżetu państwa ZSRR zgłoszone przez Komisje Planu i Budżetu oraz komisje resortowe Rady Związku i Rady Narodowości, a także propozycje i uwagi zgłoszone przez deputowanych w trakcie posiedzenia Rady Najwyższej[17].

---

[15] Por. M. I. Piskotin, *Sowietskoje biudżetnoje prawo*, Moskwa 1971, s. 253; W. W. Bezczerewnych, *Kompetencyja Sojuza SSR w obłasti biudżeta*, Moskwa 1976, s. 44 i n.; W. I. Chimiczewa, *Subjekty sowietskogo biudżetnogo prawa*, Saratow 1979, s. 26. Art. 20 radzieckiego prawa budżetowego stanowi: „Rada Najwyższa ZSRR uchwala: (a) budżet państwa ZSRR — w globalnej kwocie dochodów, oraz w globalnej kwocie wydatków, z wyodrębnieniem kredytów przeznaczonych: — na finansowanie gospodarki narodowej, — na cele socjalno-kulturalne, w tym zadań objętych budżetem państwowych ubezpieczeń społecznych, — na obronę kraju, — na utrzymanie organów władzy państwowej, organów administracji państwowej, sądów i prokuratury; (b) budżet związkowy; (c) wysokość przewidzianych na rzecz republik związkowych udziałów w ogólnozwiązkowych podatkach i dochodach państwowych. Budżety republik związkowych ustala się w ramach budżetu państwa ZSRR, przyjmując dla poszczególnych republik globalne kwoty dochodów i wydatków".

[16] Por. art. 8 ustawy budżetowej na 1973 r. (tłum. Instytutu Finansów) oraz na 1974 r. (Wied. Wierch. Sow. SSSR, № 51, poz. 718).

[17] Art. 11 ustawy budżetowej na 1973 r. (tłum. Instytutu Finansów), art. 11 ustawy budżetowej na 1974 r. (Wied. Wierch. Sow. SSSR z 1973 r., № 51, poz. 718), art. 10 ustawy budżetowej na 1976 r. (Wied. Wierch. Sow. SSSR 1975 r., № 50, poz. 791), art. 10 ustawy budżetowej na 1977 r. (Wied. Wierch. Sow. SSSR 1976, № 44, poz. 626), art. 10 ustawy budżetowej na 1979 r. (Wied. Wierch. Sow. SSSR 1978, № 49, poz. 808), art. 10 ustawy budżetowej na 1984 r. (Wied. Wierch. Sow. SSSR 1984, № 1, poz. 14).

Unormowania takie występują niezależnie od sformułowań artykułów i ustaw budżetowych, w których podkreśla się, iż budżet uchwalony został z uwzględnieniem poprawek wniesionych przez odpowiednie komisje Rady Związku i Rady Narodowości.

Czechosłowackie prawo budżetowe nie określa układu i treści ustawy budżetowej federacji. Ustawy budżetowe federacji czechosłowackiej (ustawy o budżecie federacji czechosłowackiej) są również aktami prawnymi o stosunkowo niewielkiej objętości. Składają się z reguły z kilku paragrafów[18]. § 1 ustala w ogólnych kwotach dochody i wydatki budżetu państwa federacji. Ponadto w paragrafie tym znajdują się kwoty dotacji dla budżetów Czeskiej Republiki Socjalistycznej i Słowackiej Republiki Socjalistycznej. Ujęte są tu dotacje celowe (na inwestycje, na rozwój techniczny nieinwestycyjny, dopłaty i potrącenia cenowe na zadania o znaczeniu wojskowym) oraz dotacje wyrównawcze.

W czechosłowackich ustawach budżetowych powtarzają się przepisy określające kompetencje rządu (lub z upoważnienia rządu ministra finansów) do ustalania wiążących zadań i limitów dla budżetu państwa federacji w związku ze zmianami planu państwowego, zmianami organizacyjnymi itd. Taka regulacja mogłaby występować na gruncie prawa budżetowego. Jest to swego rodzaju uzupełnienie prawa budżetowego.

W ustawie budżetowej na 1976 r. spotykamy przepis wprowadzający zmiany do sformułowań ustawy o podatku dochodowym i składce na ubezpieczenia społeczne. Unormowanie to wykracza więc poza krąg kwestii regulowanych przez prawo budżetowe.

Bułgarskie prawo budżetowe podobnie jak radzieckie zawiera przepis dotyczący kształtu i treści ustawy budżetowej[19].

Układ bułgarskich ustaw budżetowych odzwierciedla ustalenia tego przepisu. Ponadto na gruncie tych ustaw spotykamy ogólne sformułowania mówiące np., iż „przy wykonywaniu budżetu państwa w 1973 roku kontynuowana będzie realizacja Uchwały X Zjazdu Komunisty-

[18] Ustawa budżetowa Federacji Czechosłowackiej na 1973 r. (tłum. wg: *Ustawy o prawie budżetowym i ustawy budżetowe na rok 1973 państw socjalistycznych*, Warszawa 1973); Zakon o statnim rozpočtu československe federace na rok 1974 (Sb. z. 38/156/1973), na rok 1975 (Sb. z. 24/125/1974), na rok 1976 (Sb. z. 35/1975).

[19] Art. 14 tego aktu stanowi: „Zgromadzenie Ludowe [...] ustala: (a) budżet państwa w ogólnej kwocie dochodów oraz w ogólnej kwocie wydatków, z wyodrębnieniem kredytów na finansowanie gospodarki narodowej, urządzeń socjalno-kulturalnych, utrzymanie organów władzy państwowej, administracji państwowej, sądownictwa i prokuratury, jak również kwoty nadwyżki dochodów na wydatki, (b) budżet republikański — w ogólnej kwocie dochodów i wydatków przewidując nadwyżkę dochodów nad wydatkami, (c) budżety zbiorcze okręgów w ogólnej kwocie dochodów i wydatków...".

cznej Partii Bułgarii o przyspieszeniu postępu technicznego, intensyfikacji gospodarki narodowej, zwiększeniu społecznej wydajności pracy i podwyższeniu poziomu życia narodu...". W ustawie tej wskazuje się również na konieczność usprawnienia działania organizacji gospodarczych (np. o przyspieszeniu rotacji środków obrotowych, podniesieniu jakości produkcji, wzroście akumulacji itd.) oraz o wzmocnieniu kontroli i dyscypliny budżetowej[20].

Bułgarskie ustawy budżetowe zawierają, co jest rozwiązaniem nietypowym, zatwierdzenie sprawozdania z wykonania budżetu.

Bułgarska praktyka budżetowa zna przypadki włączania do ustaw budżetowych regulacji nie stanowiących jedynie konkretyzacji prawa budżetowego (ustawa budżetowa na 1969 r. — unormowania dotyczące gospodarki budżetowej rad narodowych, ustawa budżetowa na 1950 r. — przepisy podatkowe). W literaturze bułgarskiej podkreśla się, iż nie ma przeszkód o charakterze formalno-prawnym do umieszczenia w ustawach budżetowych tego rodzaju unormowań[21].

Prawo budżetowe NRD stanowi, iż Izba Ludowa w ustawie budżetowej „określa dochody i wydatki państwa obejmujące dochody i wydatki budżetu państwa oraz fundusze uspołecznionych przedsiębiorstw, kombinatów i zjednoczeń utworzone planowo z zysków według zasady współgospodarowania własnych środków...".

Poza określeniem kwot dochodów i wydatków budżetowych w ustawach budżetowych NRD znajdują się uregulowania dotyczące źródeł dochodów rad narodowych. Przepisy te charakteryzują się dużym stopniem ogólności.

Ponadto można spotkać normy kompetencyjne upoważniające Radę Ministrów do dokonania niezbędnych zmian w budżecie związanych ze zmianami planu gospodarczego, a także ministra finansów do wydawania przepisów o charakterze wykonawczym[22].

Przepisy, o których wyżej mowa, można traktować jako uzupełnienie rozstrzygnięć prawa budżetowego, aczkolwiek — jak wskazywano w poprzednim rozdziale — przepisy regulujące zagadnienia dochodów budżetów terenowych są również przedmiotem ustawy o terenowych przedstawicielstwach ludowych i ich organach w NRD.

---

[20] Ustawa budżetowa LRB na 1973 r. wg *Ustawy o prawie budżetowym i ustawy budżetowe...*

[21] A. S. Angełow, M. W. Kostow, *Finansow płan i finansowo-prawna norma*, Sofia 1972, s. 62.

[22] Por. Ustawa budżetowa na 1973 r. wg *Ustawy budżetowe i o prawie budżetowym...*; Gesetz über den Staatshaushaltsplan 1976 (Gesetzblatt der DDR, T. I, Nr. 46); Gesetz über den Staatshaushaltsplan 1985 (Gesetzblatt der DDR 1984, Nr. 32).

Zamieszczenie zagadnień dochodów budżetów terenowych w ustawach budżetowych jest — jak się wydaje — wynikiem naturalnego ciążenia tej problematyki w kierunku prawa budżetowego.

Jak wskazano w poprzednim rozdziale, na Węgrzech prawie do końca lat siedemdziesiątych nie było kompleksowej regulacji ustawowej dotyczącej systemu budżetowego. Zatem ustawa budżetowa funkcjonowała tu w nieco innym kontekście prawnym niż w pozostałych europejskich krajach socjalistycznych. W związku z tym wiele norm występujących w ustawie budżetowej, które w innych krajach socjalistycznych byłyby zmianą postanowień lub zakresu regulacji prawa budżetowego, było tu wypełnieniem luki wypływającej z braku takiego aktu.

W węgierskiej ustawie budżetowej można spotkać o wiele więcej przepisów stanowiących *sui generis* prawo budżetowe niż w ustawach budżetowych Czechosłowacji, Bułgarii czy ZSRR.

Na gruncie tego aktu określano np. kompetencje Rady Ministrów:

— do wydawania zarządzeń dotyczących dokonywania zmian w budżecie przez ministerstwa, rady narodowe,

— do sporządzania dodatkowego budżetu lub dokonywania zmian w budżecie,

— do pokrycia niedoboru z ponadplanowych wpływów lub pożyczek.

Występowały również przepisy dotyczące sporządzania i zatwierdzania szczegółowych planów w zakresie budżetu oraz dokonywania zmian w tych planach.

W węgierskiej ustawie budżetowej znajdujemy także przepisy dotyczące budżetów terenowych (np. kwestia zmian w gospodarce budżetowej rad narodowych).

Spotykamy także ogólne sformułowania zobowiązujące ministra finansów do zapewnienia w toku realizacji budżetu, zgodnie z potrzebami gospodarki narodowej, niezbędnych środków finansowych[23].

Szczególną rolę odgrywają ustawy budżetowe rozpoczynające pięciolatkę, wyznaczające pewne elementy budżetów terenowych na okresy pięcioletnie[24].

Jak widać, sytuacja w przypadku węgierskiej ustawy budżetowej różniła się od pozostałych europejskich krajów socjalistycznych (poza Polską), gdyż przepisy tego aktu były elementami kształtującymi niektóre mechanizmy gospodarki budżetowej. Wynikało to jednak z braku

[23] Por. *Ustawa o budżecie w Węgierskiej Republice Ludowej na 1973 rok*, wg *Ustawy o prawie budżetowym i ustawy budżetowe...*

[24] Por. 1975 évi V. törvény, a Magyar Nèpköztarsasàg 1976 évi költsègvetèsèröl es a tanàcsok 1976—1980 évi penzügyi tervèiöl.

skodyfikowanego prawa budżetowego w latach siedemdziesiątych. W 1979 r. sytuacja ta uległa zmianie. W ustawie o finansach państwowych określono bowiem zasadnicze reguły rządzące gospodarką budżetową, w tym kompetencje Zgromadzenia Krajowego, Rady Ministrów i ministra finansów.

Artykuł 181 rumuńskiej ustawy o finansach stanowi, iż ustawa budżetowa obejmuje: wysokość dochodów i wydatków budżetu państwa, z rozbiciem na budżet republikański i budżety terenowe (z uwzględnieniem jednostek podziału terytorialnego), oraz z przekroju głównych rodzajów dochodów i wydatków.

Układ i treść rumuńskich ustaw budżetowych nawiązuje do tych ogólnych ustaleń, jednakże można również znaleźć postanowienia wybiegające poza określenia samych kwot dochodów i wydatków budżetowych[25]. Przeważnie są to rozwiązania dotyczące kompetencji i zadań Rady Ministrów, ministra finansów itd., związanych z określonymi dochodami i wydatkami (i przy ich okazji wskazywanych), bądź też ujmowanych szerzej bez nawiązywania do określonych źródeł dochodów czy kierunków wydatków. Owo wskazanie zadań niekiedy wyraźnie rozwija i uzupełnia postanowienia ustawy o finansach, np. ogólnie wskazaną w art. 206 rolę Rady Ministrów.

Rumuńskie ustawy budżetowe zawierają również przyjęcie i zatwierdzenie wykonania budżetu.

3. Analiza relacji zachodzących między ustawami budżetowymi i skodyfikowanym prawem budżetowym w Polsce i w innych państwach socjalistycznych pozwala stwierdzić, iż w polskich ustawach budżetowych w latach 1973—1984 olbrzymią rolę odgrywały przepisy zmieniające rozwiązania prawa budżetowego lub zakres jego regulacji. Ustawy budżetowe tworzyły w tym czasie obraz systemu budżetowego, przejmując w dużym stopniu na siebie rolę prawa budżetowego. Ponadto polskie ustawy budżetowe stanowią instrument doraźnych modyfikacji systemu podatkowego i niektórych instytucji należących do innych ogniw systemu finansowego państwa.

W ustawach budżetowych innych krajów socjalistycznych dominujące znaczenie posiadają przepisy konkretyzujące prawo budżetowe (inaczej przedstawiała się tylko sytuacja na Węgrzech). W przeważającej mierze określają one kwoty dochodów i wydatków budżetowych. Przepisy, które zmieniają bądź uzupełniają regulacje prawa budżeto-

[25] Por. *Lege pentru adoptarea Bugetului de stat pe anul 1976* (Buletinul Oficial al RSR, partea I, № 133), *Lege pentru adoptarea Bugetului de stat pe anul 1979* (Buletinul Oficial al RSR, partea I, № 26); *Legea Bugetului de stat al Republicii Socialiste Romania pe anul 1984* (Buletinul Oficial al RSR, partea I, № 101 z 1983 r.).

wego, odgrywają stosunkowo niewielką rolę. Są to z reguły postanowienia dotyczące kwestii kompetencyjnych. Sporadycznie występują również przepisy nie związane z przedmiotem prawa budżetowego.

Rozwiązania polskich ustaw budżetowych zmieniające prawo budżetowe były wypadkową przyczyn leżących poza systemem budżetowym (np. reformy terenowych organów władzy i administracji) i zmian koncepcji dotyczących funkcjonowania niektórych instytucji systemu budżetowego. Zmiany w zakresie poszczególnych mechanizmów gospodarki budżetowej, względnie niezależnie od czynników leżących poza systemem budżetowym, oznaczają niestabilność koncepcji ustawodawcy w odniesieniu do tego systemu. Można więc wskazać, iż nie sprawdziła się koncepcja kształtu gospodarki budżetowej, jaką nasz ustawodawca miał w 1970 r., a nasze prawo budżetowe z 1970 r. w zasadzie uwzględniło jedynie poprawki wnoszone do systemu budżetowego w latach 1959—1969. Analizując te zagadnienia pamiętać należy o przemianach politycznych, jakie miały miejsce na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych.

Akcentowanie zmian koncepcji ustawodawcy dotyczących niektórych instytucji systemu budżetowego wobec dużej szczegółowości naszego prawa budżetowego jest o tyle istotne, iż w okresie 1958—1970 stosunek naszych ustaw budżetowych do prawa budżetowego był podobny, chociaż np. system funkcjonowania terenowych organów władzy i administracji był bardziej stabilny.

Prawa budżetowe innych krajów socjalistycznych są mniej szczegółowe. Wiele zagadnień uregulowanych w polskim prawie budżetowym, w innych krajach socjalistycznych jest przedmiotem tzw. prawa budżetowego wykonawczego. Dlatego też zmiany w systemie budżetowym, które u nas oznaczają zmiany prawa budżetowego i są wnoszone przez akt o randze ustawy (ustawą budżetową), w innych krajach socjalistycznych mogą przekształcać jedynie wykonawcze prawo budżetowe.

Z drugiej jednak strony, w piśmiennictwie dotyczącym tych zagadnień eksponuje się to, iż socjalistycznemu prawu konstytucyjnemu obca jest idea „samoograniczenia" organów przedstawicielskich przy uchwalaniu budżetu[26]. A zatem ustawodawca może zamieszczać w ustawie budżetowej różne regulacje, niekoniecznie nawet ściśle związane z budżetem na dany rok.

Wydaje się, iż względy te nie mogą tłumaczyć niedostatków legislacji i przejmowania przez ustawy budżetowe roli prawa budżetowego, ani też zamieszczenie w ustawach budżetowych przepisów np. o charakterze podatkowym.

Ustawa budżetowa winna być przede wszystkim instrumentem ce-

[26] Angełow, Kostow, *op. cit.*, s. 62.

lów bieżącej polityki budżetowej działającym w ramach zakreślonych przez prawo budżetowe. Wydaje się, iż przy dostatecznie sprecyzowanej koncepcji gospodarki budżetowej, przewidywaniu i planowaniu procesów ustawodawczych, stopień szczegółowości, jaki charakteryzuje nasze prawo budżetowe, może być jego istotnym walorem.

Rola i znaczenie ustawy budżetowej winny opierać się na regulacjach prawa budżetowego, wyznaczających zakres tego aktu, jego układ, sposób prezentacji budżetu itd. Ustawa budżetowa winna zawierać dochody i wydatki budżetowe oraz inne elementy przewidziane prawem budżetowym, a także normy związane z budżetem na dany rok przewidziane tym aktem. Natomiast winna być wolna od unormowań, które ze względu na treść i charakter należałoby umieścić w innym akcie prawnym. Dla sprawnego funkcjonowania mechanizmów systemu budżetowego ważny jest zarówno kształt instytucji tego systemu, jak i praktyka legislacyjna w zakresie ustawy budżetowej.

Rozdział IV

USTAWA BUDŻETOWA A BUDŻETY TERENOWE

1. Budżety terenowe są istotną częścią gospodarki budżetowej państwa. Stanowią one ważną z ekonomicznego i ustrojowego punktu widzenia formę kierowania przez rady narodowe działalnością gospodarczą, społeczną i kulturalną terenu. Gospodarka lokalna odgrywa również znaczną rolę w krajach kapitalistycznych[1].

W krajach socjalistycznych budżety terenowe są elementami jednolitego systemu budżetowego. Stąd też ważne cechy terenowej gospodarki budżetowej znajdują odbicie w ustawie budżetowej.

Wpływ ustawy budżetowej na budżety terenowe przejawia się w kilku formach.

Ustawa budżetowa może stanowić źródło prawa kształtujące poszczególne instytucje w zakresie budżetów terenowych. W takim przypadku ustawa budżetowa występuje w roli quasi-prawa budżetowego.

Ponadto, ustawa budżetowa na dany rok zawiera konkretne kwoty odnoszące się do budżetów terenowych. Z reguły określa ona globalne rozmiary budżetów terenowych oraz kwoty dochodów wyrównawczych do tych budżetów kierowane.

Ustawa budżetowa jest rezultatem złożonych poczynań planistycznych, zarówno na szczeblu centralnym, jak i terenowym. W trakcie trwania procesów zmierzających do sporządzania ustawy budżetowej występuje wiele czynników wpływających na kształt, rozmiary i we-

---

[1] L. Moak, A. Hillhouse, *Concepts and practice in local government finance*, Chicago 1977, s. 1 i n.; G. Stefani, *Finanziamento dei servizi urbani e finanza dell'area metropolitana*, [w:] *Finanza locale e finanza centrale*, Bologna 1978; tenże, *Local finance and intergovernmental fiscal relationships in Japan* (mpis); *Council of Europe, Study series local and regional authorities in Europe, Standarised evropean local accounts*, Strasbourg 1977. Por. także N. Gajl, *Budżet a skarb państwa*, Warszawa 1974, s. 257 i n.; W. Kawalec, *Systemy władz lokalnych w wybranych krajach europejskich*, Warszawa 1979, s. 573; L. Pawłowa, *Miestnyje biudżety kapitalisticzeskich gosudarstw*, Moskwa 1972, s. 3 i n.

wnętrzne proporcje budżetów terenowych, a także zakres swobody organów terenowych w gospodarce budżetowej.

Na tle problematyki relacji zachodzących między ustawą budżetową a terenową gospodarką budżetową istotna jest kwestia realizacji postanowień tego aktu odnoszących się do budżetów terenowych.

1.1. W Polsce — jak wiadomo — ustawa budżetowa spełnia ważną rolę jako źródło prawa dla budżetów terenowych. Ustawa budżetowa przejęła w latach 1973—1984 w znacznym stopniu rolę skodyfikowanego prawa budżetowego (por. rozdz. III).

Taki stan rzeczy rodził niebezpieczeństwo licznych niedostatków w zakresie legislacji, takich jak: brak spójności, zwartości, kompleksowości rozwiązań. Sprzyjał powstawaniu sprzeczności, a także nie zapewniał koniecznej stabilności systemu.

Ze względu na treść rozwiązań odnoszących się do budżetów terenowych, można w latach 1970—1984 wyróżnić cztery okresy. Pierwszy — to lata 1971 i 1972; funkcjonowanie budżetów terenowych w tym okresie reguluje prawo budżetowe z 1970 r. W drugiem okresie 1973—1975 ustawy budżetowe zaczęły przejmować na siebie ciężar regulacji dotyczących budżetów terenowych, przystosowując je do reform terenowych organów władzy i administracji. W trzecim okresie — lata 1976—1979 — unormowania ustaw budżetowych stanowią wyraz znacznej centralizacji w ramach systemu budżetowego. Brak zharmonizowania rozwiązań dotyczących budżetów terenowych zawartych w ustawach budżetowych z regulacjami ustawy o radach narodowych oznaczał także zmniejszenie się wagi i znaczenia budżetów terenowych na tle budżetu państwa. Okres czwarty (1980—1984) stanowił odwrót od tendencji okresu poprzedniego i przyniósł rozwiązania lepiej nawiązujące do założeń ustrojowych dotyczących pozycji rad narodowych.

1.2. Polskie ustawy budżetowe w art. 1 zawierają ustalenia ogólnych kwot dochodów i wydatków budżetu państwa ze wskazaniem głównych źródeł dochodów i kierunków wydatków. Ustalenia te stanowią łączne, zagregowane ujęcie kwot budżetu centralnego i budżetów terenowych podzielonych przedmiotowo. W związku z tym wyłania się kwestia prawnego znaczenia takiego ujęcia, czyli — innymi słowy — pytanie, czy Sejm w ten sposób decyduje o przedmiotowym układzie całego budżetu państwa, a w tym również i budżetów terenowych.

Stwierdzić należy, iż niewątpliwie przepis przedstawiający łączne rozmiary gospodarki budżetowej państwa w układzie przedmiotowym

stanowi wyraz jedności systemu budżetowego. Jednakże po to, aby kwoty te określały obowiązki wykonawców w zakresie gromadzenia i wykorzystywania środków budżetowych, muszą być owi wykonawcy wskazani.

Swego rodzaju nawiązaniem, rozwinięciem, a także dezagregacją w stosunku do przedmiotowego układu kwot budżetu państwa jest zawarty w ustawie budżetowej, a właściwie w załączniku, budżet centralny posiadający układ podmiotowy i przedmiotowy. Jednakże te fragmenty ustawy budżetowej i te załączniki, które są adresowane bezpośrednio do budżetów poszczególnych województw, nie zawierają podziału przedmiotowego.

Ustawa budżetowa określa więc z jednej strony podział przedmiotowy całego budżetu państwa, z drugiej zaś nie znajduje to odbicia w określeniu kwot dotyczących budżetów terenowych[2]. Z ustawy budżetowej nie wynikają dla rad narodowych żadne ustalenia co do rzeczowego podziału dochodów i wydatków.

Bezpośrednio do poszczególnych budżetów terenowych szczebla wojewódzkiego adresowane są wielkości dotyczące tzw. dochodów zasilających. Dochody te to dotacje ogólne i udziały[3]. W ustawie budżetowej na 1985 r. (załączniki) określone zostały kwoty dotacji ogólnej, stawki procentowe naliczania udziałów oraz kwoty udziałów (jako udział traktuje się również podatek od płac)[4].

W myśl postanowień ustawy budżetowej, wiążące dla wojewódzkich rad narodowych są kwoty dotacji ogólnej oraz stawki dotyczące udziałów. Podkreślić jednakże należy, iż w przypadku udziałów — zgodnie z rozwiązaniami prawa budżetowego — praktycznie decydujące znaczenie mają ich kwoty wskazane w ustawie budżetowej, nie zaś stawki. Jeżeli bowiem zastosowane stawki umożliwiają zgromadzenie kwoty wyższej niż wskazana w ustawie budżetowej, to w budżecie terenowym pozostaje nadwyżka jedynie do granicy 1% tej kwoty. Ustawa budżetowa może podwyższyć tą granicę do 3%. Jeśli natomiast kwota owa nie zostanie osiągnięta, wówczas powstały niedobór podlega wyrównaniu do wysokości 99% przewidzianego w ustawie budżetowej udziału[5].

Na tle problematyki dochodów zasilających rysuje się istotna kwe-

---

[2] J. Harasimowicz, *Zagadnienia uchwalania budżetu socjalistycznego*, Warszawa 1965, s. 128, 129; R. Ciałkowski, *Funkcje i konstrukcja budżetu zbiorczego*, Stud. Prawno-Ekon. 1972, t. VIII, s. 54.

[3] Art. 26 ust. 3 ustawy z dn. 3.12.1984 r. — *Prawo budżetowe* (Dz.U. nr 56, poz. 283).

[4] Art. 95 prawa budżetowego.

[5] Art. 21 prawa budżetowego.

stia natury terminologicznej. Ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego dzieli dochody budżetów terenowych na: dochody własne, dotacje celowe i dotacje ogólne. Udziały w dochodach budżetu centralnego zaliczono do dochodów własnych[6]. Na gruncie prawa budżetowego występują dwa podziały dochodów budżetów terenowych. Pierwszy z nich jest taki jak w ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego[7]. Drugi jednak, dzielący dochody budżetów terenowych na własne i zasilające[8], w zestawieniu z podziałem pierwszym rodzi trudności w określeniu charakteru udziałów. Z punktu widzenia podziału pierwszego, udziały są — zostało to *expressis verbis* wskazane — dochodami własnymi. Zaś z punktu widzenia podziału drugiego, udziały nie są dochodami własnymi, lecz zasilającymi. Jest to wyraźny brak spójności rozwiązań. Wiąże się on — jak się wydaje — ze sztucznym włączeniem udziałów do dochodów własnych rad narodowych. Udziały określane jedynie procentowo nabierają niektórych cech dochodów własnych. Udziały określone kwotowo zbliżają się do dotacji. Jednakże ani w pierwszym, ani tym bardziej w drugim przypadku udziałów nie powinno traktować się jako dochodów własnych[9].

Do 1981 r. ustawy budżetowe określały globalne kwoty dochodów i wydatków budżetów zbiorczych województw. Podkreślić jednak należy, iż kwoty te nie były bezwzględnie wiążące dla wojewódzkich rad narodowych, możliwe było bowiem ich przekroczenie (warunkiem było zbilansowanie dochodów i wydatków, a więc przekroczenie musiało być obustronne). Bezwzględnie wiążące były, podobnie jak obecnie, dochody wyrównawcze.

Prawo budżetowe przewiduje sytuację, w której część dochodów budżetu wojewódzkiego może zostać przejęta do budżetu centralnego w formie ustanowionego przez ustawę budżetową udziału. Zgodnie z art. 18 ust. 3, może to nastąpić, „gdy z przyczyn niezależnych od wojewódzkich organów władzy i administracji państwowej przewidywane dochody własne budżetu wojewódzkiego przekraczają poziom środków niezbędnych na sfinansowanie zadań wynikających z narodowego planu społeczno-gospodarczego". Zasadność tego przepisu można wiązać z koniecznością prowadzenia jednolitej polityki wobec problemów lokalnych, dążeniem do stopniowego niwelowania dysproporcji między regionami poprzez wykorzystanie redystrybucyjnej roli

[6] Art. 50 ust. 3 ustawy z dn. 20.07.1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego.

[7] Art. 19 ust. 1 prawa budżetowego.

[8] Art. 29 ust. 1 prawa budżetowego.

[9] Por. M. Wersalski, Socjalistyczne instytucje finansowe, Warszawa 1973, s. 153, 154; J. Kaleta, *Gospodarka budżetowa*, Warszawa 1980, s. 325.

budżetu itd. Przypomnieć wszakże należy, iż w myśl ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego dochody są podstawą samodzielności rad (art. 47, ust. 2), zatem cytowany przepis prawa budżetowego jest potencjalnym zagrożeniem dla tej roli dochodów. Ponadto przepis ten zakłada bardzo duże uzależnienie planu szczebla wojewódzkiego od narodowego planu społeczno-gospodarczego, a nie wynika to — jak się wydaje — ani z ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym, ani z ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego[10]. Rady narodowe gospodarują opierając się na swoich terytorialnych planach społeczno-gospodarczych, które mogą wykraczać poza zadania wynikające z narodowego planu społeczno-gospodarczego. Dysponując większymi dochodami własnymi, rada może planować lepsze zaspokojenie potrzeb terenu (przekraczające poziom nakładów niezbędnych), może też podejmować nowe zadania.

Prawo budżetowe nie przewiduje określonej kolejności uchwalania budżetów poszczególnych szczebli. Rady narodowe — na podstawie ustalonych na okres pięciolatki dochodów zasilających (ewentualnie skorygowanych) — mogą uchwalać budżety nie czekając na uchwalenie ustawy budżetowej. Budżety terenowe mogą być również uchwalone po uchwaleniu tego aktu. Jeżeli rada narodowa uchwali swój budżet wcześniej niż zostanie uchwalona ustawa budżetowa, to po uchwaleniu tej ostatniej rada musi nanieść odpowiednie poprawki.

Na gruncie piśmiennictwa od lat toczy się dyskusja dotycząca struktury organizacyjnej budżetu, a tym samym sposobu ujęcia w ustawie budżetowej kwot dochodów i wydatków. Jej zasadniczym wątkiem jest problematyka budżetu zbiorczego.

Krytykując instytucję budżetu zbiorczego i postulując jej zniesienie, wskazuje się, iż jest ona instrumentem centralizacji gospodarki budżetowej. Podkreśla się, iż w pełni dyrektywny budżet zbiorczy jest sprzeczny z ideą samodzielności rad narodowych, z drugiej zaś strony — pozbawienie dyrektywności czyni go jedynie zestawieniem statystyczno-analitycznym. W myśl tezy o zbędności budżetu zbiorczego, Sejm miałby uchwalać jedynie budżet centralny oraz dochody wyrównawcze dla budżetów terenowych[11].

[10] H. Dzwonkowski, *Terenowe planowanie społeczno-gospodarcze i finansowe w świetle nowych regulacji prawnych* (mpis w druku Probl. RN), s. 13 i n.

[11] L. Kurowski, *Założenia reformy budżetowej na 1957 r.*, „Finanse" 1957, nr 11, s. 8 i n.; tenże: *Wstęp do nauki prawa finansowego*, Warszawa 1982, s. 83, 84; J. Kaleta, *W sprawie budżetu zbiorczego — polemicznie*, „Finanse" 1957, nr 4; tenże, *Gospodarka budżetowa*, Warszawa 1980, s. 69 i n.; J. Harasimowicz, *Zagadnienie uchwalania budżetów zbiorczych w socjalizmie. Studia podatkowe*, Toruń 1964, s. 251; tenże, *Zagadnienia uchwalania...*, s. 124 i n.

Niewątpliwie można sobie wyobrazić socjalistyczną gospodarkę budżetową bez budżetu zbiorczego (przykładem w tej mierze jest Czechosłowacja), jednakże instytucja ta jest przydatna w odniesieniu do szeregu aspektów funkcjonowania systemu budżetowego. Elementy składające się na całość budżetu państwa są ściśle powiązane pod względem ekonomicznym[12]. Występują między nimi silne powiązania proceduralne. Jest to rezultatem jednolitości gospodarki państwowej, w ramach której następuje wiązanie potrzeb lokalnych z zadaniami ogólnonarodowymi[13].

Prawnoorganizacyjny wyraz tych relacji stanowi właśnie konstrukcja budżetu zbiorczego[14]. Poprzez budżet zbiorczy rozwiązania prawa budżetowego stają się bardziej adekwatne do regulacji prawa administracyjnego i konstytucyjnego (jednolitość systemu organizacji władzy i administracji). Ma to więc również aspekt ogólnosystemowy. Wiadomo, iż budżet nie jest i nie może być całościowym odpowiednikiem finansowym narodowego planu społeczno-gospodarczego. Jednakże rezygnacja z budżetu zbiorczego oznaczałaby zawężenie owej „odpowiedniości" planowania finansowego w stosunku do planowania społeczno-gospodarczego, co nie byłoby zjawiskiem korzystnym. Ponadto wskazać trzeba, iż rezygnacja z tej instytucji nie zapewniłaby sama przez się jakiegoś określonego stopnia decentralizacji. Możliwy jest bowiem scentralizowany system budżetowy bez instytucji budżetu zbiorczego i odwrotnie — system w znacznym stopniu zdecentralizowany przy jej zachowaniu.

Prawo budżetowe z 1984 r. wprowadziło do struktury budżetu zmiany dotyczące w głównej mierze budżetów terenowych (rezygnacja z uchwalania budżetów zbiorczych województw i związana z tym rezygnacja z ustalania rozmiarów tych budżetów w ustawie budżetowej), jednakże zachowało zbiorczy charakter budżetu państwa.

1.3. Poza ustaleniami samej ustawy budżetowej, dotyczącymi budżetów terenowych, szczebel terenowy obowiązuje cały szereg wytycznych i wskaźników, które są przekazywane przez administrację centralną w stadium planowania budżetowego. W drodze niekiedy daleko sięgających dyrektyw szczebel centralny wpływa na kształt projektów budżetów terenowych opracowywanych przez terenowe organy administracji. W ten sposób również swoboda terenowych orga-

[12] Z. Pirożyński, *Zaganienie budżetu zbiorczego w polskim prawie finansowym*, „Finanse" 1957, nr 12.

[13] N. Gajl, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1980, s. 114, 115; M. Weralski, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1978, s. 153.

[14] A. Komar, *Struktura budżetu PRL*, Warszawa 1966, s. 84 i n.; Por. także: tenże, *Zagadnienie budżetu zbiorczego w PRL*, RPEiS 1965, nr 3.

nów władzy ulega większym ograniczeniom, niż wynikałoby to z ustawy budżetowej[15].

Podmioty planujące stosują się do zasad określonych przez Radę Ministrów, ministra finansów i ministrów stojących na czele innych resortów.

Wydawane pod rządami prawa budżetowego z 1970 r. coroczne uchwały w sprawie opracowania projektu narodowego planu społeczno-gospodarczego i budżetu państwa formułują ogólnopaństwowe cele i zadania wynikające z potrzeb aktualnej polityki gospodarczej. Akty te (załączniki) określają podstawowe wskaźniki społeczno-gospodarcze rozwoju kraju, zadania i środki dla poszczególnych ministerstw oraz wskaźniki adresowane do poszczególnych województw. Normy budżetowe zawierają coroczne uchwały Rady Ministrów w sprawie projektu ustawy budżetowej.

Zarządzenia ministra finansów w sprawie opracowania projektów budżetów terenowych (noty budżetowe) są obszernymi aktami o złożonej strukturze[16]. Składają się one z samego tekstu zarządzenia, instrukcji oraz załączników do instrukcji. Ponieważ instrukcja jest załącznikiem do zarządzenia, załączniki do instrukcji mają w istocie charakter załączników do załącznika. Instrukcja obejmuje szczegółowe reguły planowania poszczególnych rodzajów dochodów i wydatków budżetowych, środków pozabudżetowych, zakresu materiałów kalkulacyjnych itd. W ramach owych reguł instrukcja przytacza akty prawne, których regulacje należy brać pod uwagę projektując budżet. Załączniki do instrukcji zawierają wykaz jednostek miary zadań, wykaz formularzy do planowania budżetowego wraz z objaśnieniami itd.

Rozmiary noty budżetowej oraz jej struktura jako aktu wydawanego corocznie budzą pewne zastrzeżenia. Wydaje się bowiem, że należy dążyć do względnego (choćby na okresy kilkuletnie) ustabilizowania nawet szczegółowych reguł procedury planistycznej. Względna stabilność owych reguł wymagałaby umieszczenia ich w akcie prawnym o charakterze bezterminowym. Realizacja tego postulatu wpłynęłaby — jak się wydaje — dodatnio na merytoryczną stronę działań planistycznych.

W procesach planistycznych w zakresie budżetu, jednostki planujące posługują się również wytycznymi wydawanymi przez odpowiednie resorty. Wytyczne resortowe mają zróżnicowany kształt i charakter. Różnie też bywa oceniana w praktyce ich przydatność. Wskazać trze-

[15] W. Łączkowski, *Kompetencje organów państwa w zakresie autoryzacji budżetu*, Poznań 1968, s. 165—167.

[16] Por. np. Zarządzenie nr 51 ministra finansów z 15.07.1983 r. w sprawie opracowania projektów budżetów terenowych na 1984 r. (niepubl.).

ba jednakże, iż prawo budżetowe z 1970 r. nie przewidywało wydawania wytycznych resortowych w ramach prac nad projektem budżetu[17].

Pierwszy etap planowania budżetowego charakteryzuje się stosunkowo dużą swobodą jednostek planujących. Wprawdzie obowiązują w tym zakresie zasady zawarte w uchwale Rady Ministrów, zarządzeniu ministra finansów oraz wytycznych określonych przez odpowiednie resorty, jednakże nie są to konkretne wielkości dochodów i wydatków wskazane kwotowo. Z reguły planuje się wydatki wyższe, niż to wynika z norm zbudowanych na podstawie budżetu roku przedplanowego. Dotyczy to również zatrudnienia i funduszu płac, które są planowane nie na poziomie przewidywanego wykonania, lecz z pewnym wzrostem. Podmioty planujące uwzględniają określone zadania projektu planu społeczno-gospodarczego. Jednakże przekształcenie wskaźników gospodarczych w finansowe wielkości i obliczenie środków niezbędnych do wykonania zadań pozwala na pewną swobodę w ocenie potrzeb.

Pierwszy etap planowania budżetowego kończy się — jak wiadomo — sporządzeniem projektu budżetu wojewódzkiego. Dalsze stadium prac nad budżetem charakteryzuje się zmianami, niekiedy znacznymi, wprowadzonymi przez odpowiednich ministrów resortowych oraz ministra finansów. Generalny kierunek tych zmian to podwyższenie zadań w zakresie dochodów własnych przy równoczesnym obniżaniu wydatków, aczkolwiek można niekiedy spotkać się z podwyższeniem środków na niektóre zadania. Projekty na tym etapie planowania budżetowego mają w pewnym stopniu przetargowy charakter (podobna sytuacja występuje w zakresie projektów poszczególnych części budżetu centralnego).

Wskazanie dużych potrzeb traktuje się jako dobry punkt wyjścia do uzgodnień w zakresie rozmiarów budżetu i wysokości środków wyrównawczych[18].

W praktyce szczebel wojewódzki uwzględnia stosunkowo szczegółowe kalkulacje ministrów resortowych i ministra finansów. Nawet przekrój według działów nie zostaje zmieniony w stosunku do ustaleń ministra finansów. Ponadto podkreślić trzeba, iż w Ministerstwie Finansów uzgadnia się z przedstawicielami województw niektóre wielkości w układzie paragrafów (np. dochody z gospodarki nie uspołecznionej i od ludności). Ograniczenie mozliwości swobodnych poczynań planistycznych jest związane również z tym, iż dochody planowane są

---

[17] W. Nykiel, *Przepisy prawne w zakresie planowania budżetowego (na podstawie badań przeprowadzonych w województwach miejskich)*, Probl. RN 1979, nr 45, s. 145.

[18] Kaleta, *Gospodarka budżetowa*, s. 352, 353.

na pułapie maksymalnym, a chcąc zmniejszyć plan dochodów z jakiegoś tytułu, należałoby odpowiednio zwiększyć dochody z innego tytułu. Z kolei zwiększenie wydatków na określone kierunki działalności wiązałoby się z jednoczesnym obniżeniem wydatków na inne cele. Wobec tego, iż wydatki ustalone są na poziomie minimalnym, zmniejszenie ich groziłoby brakiem odpowiednich środków na wykonanie zadań planowych[19].

Wielkości kwot dotyczących budżetów terenowych (np. dotacji ogólnej) przekazywane przez ministra finansów wojewodom określane są przez noty budżetowe mianem wskaźników finansowych. Ponadto w planowaniu budżetowym wykorzystywane są wskaźniki traktowane jako określone wielkości zadań, ujęte w odpowiednich jednostkach miary. Wskaźniki rozumiane jako określone wielkości kwot zbliżają się do limitów, które oznaczają górną granicę wydatków na dany cel w danym okresie.

Istotną rolę w procesach planistycznych odgrywają również tzw. normy budżetowe, których zakres, kształt i forma prawna są różne. Można wśród nich wyróżnić normy stanowione np. w corocznych uchwałach Rady Ministrów w sprawie projektu budżetu państwa i zadań finansowych przedsiębiorstw, w formie decyzji prezydium rządu itd., oraz normy kalkulacyjne wynikające pośrednio z roku poprzedzającego rok, którego projektowany budżet dotyczy; normy te nie są stanowione, konstruują je jednostki planujące według określonych reguł. W toku prac nad projektem budżetu wykorzystywane są również resortowe normy rzeczowe (normy zużycia). Normy te określają w ujęciu rzeczowym nakłady niezbędne dla funkcjonowania jakiejś jednostki czy urządzenia, np. normy bielizny pościelowej i stołowej, normy zużycia materiałów i środków na utrzymanie czystości, opał itp.

Wskaźniki i normy budżetowe mają duże znaczenie dla gospodarki budżetowej. Nie analizując głębiej tej złożonej problematyki stwierdzić trzeba, iż pozwalają one na zharmonizowanie budżetów terenowych z budżetem centralnym w ramach jednolitej polityki finansowej państwa. Stanowią czynnik upraszczający planowanie i umożliwiający racjonalny podział środków poprzez ujednolicenie kosztów jednostek i urządzeń tego samego rodzaju (normy). Z drugiej strony, odgórne ustalenie określonych wielkości jest elementem ograniczającym swobodę podmiotów planujących.

Na tle roli — jaką odgrywają normy, wskaźniki i limity w planowaniu budżetowym — wagi nabiera potrzeba bliższego określenia normatywnego i klasyfikacji tych instrumentów, a także wyraźnego wskazania ich zakresu i miejsca w sekwencji prac planistycznych. Chodzi

[19] E. Tegler, *Elastyczność budżetów terenowych*, Szczecin 1978, s. 67.

tutaj zarówno o sprawne funkcjonowanie systemu tych narzędzi w ramach mechanizmów planistycznych, jak i o rozwiązania gwarantujące odpowiednią rolę organom terenowym, nawiązujące do regulacji ustrojowych w tym zakresie. Jest to zagadnienie wykraczające poza zakres gospodarki terenowej, jednakże jest ono szczególnie istotne w odniesieniu do planowania budżetowego w terenie, czy szerzej — planowania terenowego w ogóle. Prawo budżetowe z 1984 r. zawiera rozwiązania dotyczące tych kwestii, co jest bez wątpienia postępem w stosunku do poprzednich regulacji.

W myśl unormowań art. 31, Rada Ministrów ustala wiążące normy wydatków budżetowych, a ministrowie ustalają dla jednostek i zakładów budżetowych limity zatrudnienia i funduszu wynagrodzeń (jeżeli narodowy plan społeczno-gospodarczy nada im dyrektywny charakter) oraz normy dla celów kalkulacyjnych i zasady normowania zapasów.

Ten sam artykuł ministrowi finansów przyznaje kompetencje do szczegółowego określania zasad i trybu opracowywania projektu budżetu państwa.

Pod adresem przedstawionych wyżej unormowań można zgłosić pewne zastrzeżenia. Nie jest bowiem określony zakres norm wiążących, ustalanych przez Radę Ministrów. Nie jest jasny również zakres oraz charakter norm i zasad normowania zapasów określonych przez ministrów.

W procesach planistycznych ważne jest, aby organy terenowe miały możliwie duży zasób informacji dotyczących możliwości i zadań ustalanych na szczeblu centralnym już w pierwszym stadium prac nad projektem budżetu. Jest to możliwe w warunkach względnej stabilizacji sytuacji finansowej rad i rozszerzenia norm czasowych planowania finansowego. Z tego punktu widzenia dodatnio ocenić należy zinstytucjonalizowanie na gruncie nowych rozwiązań wieloletniego planowania budżetowego, którego istotnym elementem jest ustalenie dochodów zasilających na okresy pięcioletnie[20].

Oczywiście zagadnienie wieloletniego planowania ma o wiele szerszy wymiar i znaczenie[21]. Jego wpływ na procesy planistyczne jest jednak rzeczą ważną, gdyż uwidaczniają się w nim liczne korzyści dla terenowej gospodarki budżetowej.

Ustalenie dochodów zasilających na okresy wieloletnie może pobudzać do efektywniejszej gospodarki, pozwalać na prowadzenie bardziej skutecznej polityki zmierzającej do niwelowania dysproporcji między regionami i ich harmonijnego rozwoju, dodatnio wpływać na samo-

[20] Rozdz. 4 prawa budżetowego.

[21] Por. np. J. Wierzbicki, *Budżety terenowe w systemie wieloletniego planowania budżetowego*, „Finanse" 1973, nr 7, s. 13 i n.

dzielne kształtowanie przez rady procesów społeczno-gospodarczych terenu, zmieniać również same procesy planistyczne zwiększając ich efektywność[22].

Czy rozwiązania zawarte w nowym prawie budżetowym ujawniają te zalety? Odpowiedź na to pytanie jest trudna, gdyż wiele będzie zależało od faktycznego znaczenia kwot dochodów zasilających, ustalanych na okresy wieloletnie.

Rozwiązania dotyczące wieloletniego planowania przewidują przypadki, w których koryguje się wielkości dochodów zasilających. Należą do nich: zmiany narodowego planu społeczno-gospodarczego, zmiany cen urzędowych, taryf, opłat, kursów walut, wynagrodzeń, zasad opodatkowania, zmiany organizacyjne i zmiany w systemie finansowym. Sformułowania użyte przez ustawodawcę wskazują, iż korekty dochodów zasilających mają charakter odpowiednich przeliczeń skutków tych zmian dla budżetów terenowych. Jednakże przepisy przewidują jednocześnie, iż w toku opracowywania projektów budżetów terenowych owa korekta będzie przedmiotem uzgodnień między ministrem finansów a wojewodami, przy udziale ministrów koordynujących. Na tym tle rodzi się obawa, iż uzgadnianie skorygowanych dochodów zasilających dokonywane corocznie upodobni się do scharakteryzowanych wyżej mechanizmów opracowywania projektów budżetów terenowych pod rządami prawa budżetowego z 1970 r. Coroczne korygowanie dochodów zasilających z udziałem ministrów koordynujących może stać się okazją do wywierania nacisków na organy terenowe zmierzających do tego, by strona wydatkowa budżetów terenowych miała kształt i proporcje odpowiadające centrum.

Poprzez przyznawanie dochodów zasilających możliwe jest bowiem skuteczne wpływanie na wydatki (kalkulacje, uzasadnienia). W takim przypadku rola planowania wieloletniego będzie faktycznie niewielka i tym samym nie ujawnią się jego zalety. Praktyce takiej może sprzyjać trudna sytuacja gospodarcza kraju, brak stabilności cen, wynagrodzeń, taryf, opłat itd.

Przebieg procesów planistycznych może być wszakże inny, a faktyczna rola ustalania dochodów zasilających na okresy wieloletnie większa; wówczas widoczne będą korzyści płynące z takiej roli planowania wieloletniego.

Prawo budżetowe z 1970 r. ze względu na swoją ogólnikowość nie stawiało tamy daleko sięgającej ingerencji organów nadrzędnych, polegającej na mnożeniu obowiązujących szczebel terenowy szczegóło-

---

[22] Por. K a l e t a, *Gospodarka budżetowa*, s. 354 i n.

wych wytycznych, wskaźników itd., przez co faktycznie ograniczana była swoboda rad narodowych[23].

Nowe prawo budżetowe zawiera pewne rozwiązania stanowiące krok naprzód w porównaniu z poprzednimi regulacjami, jednakże i ono — jak się wydaje — umożliwia znaczną ingerencję organów centralnych w sferę projektowania budżetów terenowych.

1.4. W myśl prawa budżetowego, ustalenia zawarte w ustawie budżetowej dotyczące rozmiarów środków wyrównawczych (zasilających), kierowanych do budżetów terenowych, mogą być zmieniane przez ministra finansów[24]. Zmniejszanie lub zwiększanie środków zasilających oznacza: po pierwsze — zmianę ustaleń Sejmu dokonywanych w ustawie budżetowej, po drugie — zmianę budżetu uchwalonego przez radę narodową, po trzecie — może godzić w planowanie wieloletnie.

Dokonywanie zmian środków wyrównawczych podobnie jak dokonywanie zmian budżetowych w ogóle jest niekiedy konieczne. Zmianom mogą jednak towarzyszyć i czasami towarzyszą zjawiska niekorzystne.

Jeden z rodzajów zmian środków wyrównawczych polega na technicznym niejako dostosowaniu budżetów terenowych do zmian cen, stawek, płac itd. Zasadność takich zmian nie budzi na ogół wątpliwości. Niekiedy jednak można byłoby na podstawie znanych w trakcie sporządzania budżetu przesłanek zaplanować odpowiednie kredyty (np. na fundusz płac) tak, by nie wymagały zmian, bądź też owych zmian dokonać wcześniej. Zdarzają się przypadki, iż decyzje o zwiększeniu funduszu płac podejmowane są w drugim półroczu (nawet w listopadzie czy grudniu), a dotyczą zadań finansowych od 1 stycznia. Powoduje to nieprawidłowości w realizacji pozostałych zadań (ograniczenie wydatków rzeczowych) i osłabia dyscyplinę budżetową. Podkreślić trzeba, iż prawo budżetowe nie zawiera ograniczeń czasowych w zakresie zmian środków wyrównawczych, co niekiedy prowadzi do niekorzystnych zjawisk (np. przyznanie bez uprzedzenia pod koniec roku dodatkowych środków, które trudno jest zrealizować właściwie).

W wielu przypadkach zmiany budżetu terenowego powodowane są decyzjami szczebla centralnego, przyznającymi dodatkowe środki na realizację zadań, które można było przewidzieć uchwalając budżet.

[23] Por. K. Ostrowski, *O reformie prawa budżetowego w aspekcie społeczno-wychowawczym*, Gosp. i Adm. Ter. 1963, nr 12, s. 11; N. Gajl, R. Ciałkowski, *Budżety miejskich rad narodowych 1950—1970*, Probl. RN 1972, nr 24, s. 28; J. Kaleta pisał, iż prawo budżetowe nie stanowi podstawy do tak szerokiej ingerencji organów wyższego szczebla w gospodarkę budżetową rad narodowych — *Terenowe planowanie budżetowe w Polsce Ludowej*, Warszawa 1968, s. 56.

[24] Art. 70 prawa budżetowego.

W związku z tym rodzi się refleksja, iż planuje się zbyt niskie kwoty dla budżetów terenowych, co powoduje potrzebę ich podwyższenia w trakcie wykonywania budżetu. Wskazuje to również, iż w budżecie centralnym występują z założenia pewne rezerwy (nie tylko *sensu stricto*) kierowane w trakcie wykonywania budżetu do budżetów terenowych. Częste manipulowanie w procesie wykonywania budżetu środkami wyrównawczymi, zmieniające postanowienia ustawy budżetowej, jest w takiej sytuacji wyrazem tendencji centralistycznych, oznacza bowiem bezpośrednie decydowanie przez organ centralny o realizacji zadań budżetów terenowych[25].

Zmiany o znacznych rozmiarach[26] i dużej częstotliwości poza wyżej sygnalizowanymi względami — należy ocenić ujemnie, z uwagi na to, iż podważają one ustalenia Sejmu adresowane do budżetów terenowych, a tym samym rolę ustawy budżetowej.

2. Ustawy budżetowe w pozostałych krajach socjalistycznych z reguły nie przejmują na siebie ciężaru regulacji skodyfikowanego prawa budżetowego. Nie kształtują więc w zasadniczy sposób funkcjonowania systemu budżetów terenowych. Niekiedy jednak w ustawach budżetowych można spotkać regulacje odnoszące się do lokalnej gospodarki budżetowej (np. określenie źródeł dochodów rad narodowych w ustawach budżetowych NRD).

Szczególnymi cechami w tym zakresie charakteryzują się węgierskie ustawy budżetowe. Wiąże się to przede wszystkim z planowaniem szeregu elementów budżetów terenowych na okresy pięcioletnie[27]. Ponadto niezależnie od planowania wieloletniego, węgierskie ustawy budżetowe zawierają pewne unormowania odnoszące się do budżetów terenowych, które mogłyby być składnikami skodyfikowanego prawa budżetowego.

Węgierskie ustawy budżetowe rozpoczynające pięciolatkę zawierają wskazanie dochodów własnych rad narodowych na okres pięcioletni, stawki procentowe udziałów budżetów terenowych w dochodach budżetu centralnego oraz dotacje w kwocie globalnej i w podziale na poszczególne lata.

---

[25] Por. Harasimowicz, *Zagadnienia uchwalania...*, s. 135; Tegler, *op. cit.*, s. 134.

[26] W. Łączkowski, *Granice samodzielności finansowej rad narodowych a instytucje budżetu zbiorczego*, RPEiS 1966, nr 2, s. 57; A. W. Zawadzki, *System dochodów rad narodowych (analiza źródeł i propozycje zmian)*, Stud. Finans. 1973, nr 15, s. 21 i n.

[27] Por. J. Patapczuk, *Wieloletnie planowanie budżetowe na Węgrzech*, RN, Gosp., Adm. 1973, nr 3.

Rozwiązania węgierskie zmierzają do osiągnięcia względnej stabilizacji finansowych warunków działania rad. Stanowią one również próbę łączenia elementów centralizacji z pewnym zakresem samodzielności rad terenowych. Jednakże, w związku ze zmianami rozmiarów dotacji w trakcie pięciolatki oraz dużą liczbą wskaźników planu gospodarczego wpływających na planowanie finansowe, praktyka odbiega od założeń[28].

Między ustawami budżetowymi poszczególnych krajów socjalistycznych występują pewne różnice w zakresie wielkości adresowanych do budżetów terenowych.

Najistotniejszymi elementami ustaw budżetowych adresowanych do rad narodowych są kwoty dochodów wyrównawczych (dotacje, udziały). Występują one w ustawach budżetowych ze wskazaniem konkretnych najwyższych jednostek podziału administracyjnego (województw). Wyjątek w tej mierze stanowią bułgarskie ustawy budżetowe, w których występują jedynie ogólne kwoty dochodów i wydatków okręgów. W Bułgarii rozmiary środków wyrównawczych ustala Ministerstwo Finansów. Takie rozwiązanie jest o tyle nietypowe, iż bezwzględnie wiążące dla budżetów terenowych są kwoty środków wyrównawczych, natomiast ogólne rozmiary budżetów terenowych mogą być przez rady narodowe zwiększane pod warunkiem uchwalenia odpowiednio większych dochodów[29].

Ze względu na federacyjną strukturę w ZSRR i CSRS, elementy adresowane do budżetów terenowych są zawarte w ustawach budżetowych republik wchodzących w skład federacji[30].

Ustawy budżetowe określają ogólne kwoty dochodów i wydatków budżetów terenowych najwyższych jednostek podziału terytorialnego. Kwoty te jednakże mogą być przez rady narodowe przekraczane[31].

Ogólnych kwot budżetów terenowych nie zawierają jedynie ustawy budżetowe w Czechosłowacji (czeska i słowacka) oraz na Węgrzech. W Czechosłowacji wynika to z odrzucenia koncepcji budżetu zbiorczego. Na Węgrzech natomiast sytuacja taka wiąże się z ustaleniem niektórych elementów budżetów terenowych na okresy pięcioletnie.

---

[28] E. Ruśkowski, *Problemy samodzielności finansowej rad narodowych w WRL*, „Finanse" 1983, nr 12, s. 62.

[29] Por. art. 14a bułgarskiej ustawy o sporządzaniu i wykonywaniu budżetu państwa (*Ustawy o prawie budżetowym i ustawy budżetowe na 1973 r. państw socjalistycznych*, Warszawa 1973).

[30] D. A. Ałłachwierdian, *Finansowoje płanirowanije w SSSR*, Moskwa 1966. s. 200.

[31] Por. cytowany wyżej art. 17 bułgarskiej ustawy o sporządzaniu i wykonywaniu budżetu państwa, art. 20 prawa budżetowego RFSRR; Por. N. I. Chimiczewa, *Subjekty sowietskogo budżetnogo prawa*, Saratow 1979, s. 196.

Ustawy budżetowe omawianych krajów socjalistycznych (z wyjątkiem Czechosłowacji)[32] określają kwoty dochodów i wydatków całego budżetu państwa, ujmując je według układu przedmiotowego, podział przedmiotowy nie występuje jednak w zakresie kwot adresowanych bezpośrednio do budżetów terenowych.

Zakres swobody rad narodowych zakreślony przez ustawy budżetowe jest więc duży. Jednakże — jak podkreślono wyżej — w odniesieniu do polskiej praktyki planistycznej, duże znaczenie dla samodzielności terenowych organów władzy w zakresie budżetu mają procesy zmierzające do jego sporządzania. Samodzielność szczebla terenowego w trakcie prac planistycznych jest bowiem ważnym czynnikiem kształtującym pozycję rady uchwalającej budżet.

Opracowywanie projektów i uchwalanie budżetów terenowych nie przebiega w krajach socjalistycznych jednakowo. Różnie rozwiązane jest zagadnienie kolejności poszczególnych etapów prac nad projektem i uchwalanie budżetów różnych szczebli[33].

Ogólnie można wskazać, iż w krajach socjalistycznych występuje tendencja do upraszczania prac nad projektami budżetów. Wczesne odgórne ustalenia w zakresie podziału środków budżetowych sprawiają, iż jednostki planujące liczą się z możliwościami fiansowymi państwa. Eliminuje to zbędne poczynania planistyczne. Planowanie przebiega sprawniej i jest bardziej realne[34]. Wskazać jednak trzeba, iż realne, sprawne planowanie może oznaczać różny zakres samodzielności organów terenowych. Wpływ szczebla centralnego czy szerzej — nadrzędnego na procesy planistyczne jest — jak podkreślono wyżej — jednym z istotnych czynników kształtujących faktyczną rolę organów terenowych. Wiąże się to bezpośrednio z realizacją uprawnień terenowych organów przedstawicielskich w zakresie budżetu. Zakres swobody rad jest w praktyce węższy niż wynikałoby to z postanowień ustawy budżetowej. Dlatego też istotna jest kwestia wyraźnego zakreślenia przez prawo budżetowe granic ingerencji organów nadrzędnych, co pełniłoby jednocześnie funkcję gwarancji samodzielności rad. Wiadomo, iż pełna samodzielność rad jest niemożliwa tak ze względów ustrojowych, jak i ekonomicznych, jednakże jej ograniczenia powinny być wskazane precyzyjnie, tworząc ustawowo określone pole swobodnych działań.

Aczkolwiek niekiedy spotykamy w poszczególnych przepisach sfor-

---

[32] M. Bakeš, *Československé finanční právo*, Praha 1976, nr 64 i n.

[33] W. Jaworski, H. Sochacka-Krysiak, *Finanse krajów socjalistycznych*, Warszawa 1982, s. 99, 100, 157 i n.

[34] *Ibidem*, s. 159.

mułowania określające formy oddziaływania na kształt projektów budżetów terenowych[35], to jednak — generalnie rzecz biorąc — w omawianych krajach socjalistycznych prawa budżetowe z reguły jedynie bardzo ogólnie ujmują zakres ingerencji organów centralnych w procesy opracowywania projektów budżetów terenowych.

3. W niektórych krajach socjalistycznych ustawy budżetowe — poza kwotami adresowanymi do budżetów terenowych — zawierają normy określające elementy systemu terenowej gospodarki budżetowej (Węgry, NRD). W Polsce ustawy budżetowe zmieniając prawo budżetowe, kształtowały system budżetów terenowych, stając się podstawowymi aktami prawnymi w tym zakresie. Było to zjawisko niekorzystne zarówno z legislacyjnego punktu widzenia, jak i ze względu na wyraźnie centralistyczny kierunek przeobrażeń w drugiej połowie lat siedemdziesiątych, powodujący pewne zmniejszenie się wagi budżetów terenowych w budżecie państwa.

Ustawy budżetowe wyznaczają kształt budżetów terenowych określając ich globalną wielkość oraz środki wyrównawcze. Różnice występujące w tym zakresie między poszczególnymi krajami socjalistycznymi wynikają ze struktury organizacyjnej budżetu (ZSRR, CSRS — państwa o strukturze federacyjnej — kwoty adresowane do budżetów terenowych występują na szczeblu ustawy budżetowej republiki; CSRS odrzucenie instytucji budżetu zbiorczego), bądź też przyjęcie koncepcji wyznaczenia warunków działania rad narodowych na okresy wieloletnie (Węgry).

Procedura i technika opracowania ustawy budżetowej są jedynie ogólnie określone w prawach budżetowych. Akty te nie wyznaczają ściśle zakresu samodzielności organów terenowych na etapie sporządzania projektów budżetów. W związku z tym na podstawie interpretacji prawa budżetowego i ustawy budżetowej można by wnosić, iż zakres swobody organów terenowych w dziedzinie budżetu jest bardzo szeroki, podczas gdy w praktyce — wobec ogólnikowości prawa budżetowego — mogą w fazie prac planistycznych występować liczne ograniczenia.

Na tle takiej sytuacji można wskazać, iż ustawowe akty określa-

[35] Np. art. 9 bułgarskiej ustawy o sporządzaniu i wykonywaniu budżetu państwa dotyczący norm budżetowych, § 21 ustawy o systemie budżetowym Czeskiej Republiki Socjalistycznej oraz o zasadach gospodarki środkami budżetowymi mówiący o tym, iż budżety rad narodowych uwzględniają zadania dyrektywne oraz limity ustalone przez rząd lub radę narodową wyższego stopnia. Bliższe określenie zakresu i form ingerencji spotykamy w przepisach węgierskich w odniesieniu do planowania wieloletniego, jednakże przepisy te mają rangę zarządzenia ministra finansów.

jące kompetencje planistyczne organów terenowych nie dają pełnego obrazu relacji zachodzących pomiędzy szczeblem centralnym (republikańskim) a szczeblem terenowym.

Kształt i zakres budżetów terenowych wyznaczone są poprzez akty prawne niższej rangi, formy niedostatecznie prawnie określone, bądź też pewne działanie faktyczne organów szczebla centralnego (republikańskiego).

Jeżeli szczebel centralny będzie posługiwał się w stosunku do budżetów terenowych wieloma obligatoryjnymi wskaźnikami, normami i limitami, wyznaczał kwoty przedmiotowego układu budżetu, wprowadzał usztywnienia (zakazy zmian) adresowane do budżetów terenowych w zakresie procesów wykonywania budżetu, jednocześnie ingerując w owe procesy (zmiany ustalonych w ustawie środków wyrównawczych, manipulacja ich rozmiarami i przeznaczeniem) na bieżąco, wówczas pole samodzielnego działania organów terenowych będzie zbyt skromne, a akt uchwalania przez rady narodowe budżetu terenowego poważnie straci na znaczeniu.

Sytuacja taka jest niewłaściwa zarówno ze względu na ustrojową rolę organów terenowych, jak i efektywność terenowej gospodarki budżetowej.

W związku z tym istotne jest precyzyjne określenie granic samodzielności organów terenowych czy też — inaczej rzecz ujmując — granic ingerencji w terenową gospodarkę budżetową. W szczególności prawo budżetowe winno wyraźnie określać zakres, rodzaje i formy wskaźników, limitów i norm wydatków budżetowych, czyli instrumentów stosowanych w procesach opracowywania projektów budżetów terenowych.

Wydaje się, iż owe instrumenty[36] wraz z ustalonymi w ustawie budżetowej środkami zasilającymi mogą stanowić wystarczająco sprawne i skuteczne środki oddziaływania na budżety terenowe. Ważne jest przy tym, aby zakres wielkości obligatoryjnych nie był zbyt duży, aby w szerszym stopniu wykorzystywano wielkości kalkulacyjno-orientacyjne, informacyjne, stanowiące swego rodzaju przesłankę samodzielnej decyzji planistycznej organu terenowego, nie zaś takie, które ową decyzję zastępują[37]. Dodatni wpływ — zarówno na efekty-

[36] N. Gajl, *Nowe koncepcje i konstrukcje prawne kierowania i finansowania gospodarki miejskiej i regionu*, [w:] *Struktura prawno-administracyjna i finansowa gospodarki miast uprzemysłowionych (zagadnienia prawnoteoretyczne)*, red. N. Gajl, Wrocław 1978, s. 318; N. Gajl, *Instrumenty finansowe w procesie planowania*, RPEiS 1978, nr 1, s. 13; A. Komar, *Finanse rad narodowych*, Warszawa 1970, s. 130 i n.

[37] N. Gajl, *Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową*, War-

wność procesów planistycznych, jak i na pozycję rad narodowych — może wywierać planowanie dochodów zasilających na okresy wieloletnie.

Należałoby posługiwać się normami bardziej ogólnymi pozostawiającymi większe pole swobody w określeniu przeznaczenia środków budżetowych. Można by również przyjąć, iż organy centralne posługując się instrumentami oddziaływania, wyznaczają jedynie minimalny poziom środków przeznaczonych na finansowanie zadań. Jego zwiększenie powinno zależeć od organów terenowych. Organy te powinny być wyposażone w uprawnienia do przekraczania poziomu wydatków określonego normami (ewentualnie w granicach minimum-maksimum). Poza tym winny posiadać możliwość przeznaczania na te cele środków pochodzących z nadwyżki budżetowej i oszczędności[38].

---

szawa 1979, s. 63, 71; J. Wierzbicki, *Budżety terenowe w Polsce Ludowej*, Poznań 1967, s. 124 i n.

[38] T. Augustyniak-Górna, W. Nykiel, *Wydatki budżetów terenowych* (mpis, s. 4, 5 — ref. na konferencji nt. *Problemy i perspektywy finansów lokalnych*, Polichno 4—6.06.1984).

Rozdział V

USTAWA BUDŻETOWA A FORMY PRAWNE I CHARAKTER INNYCH PLANÓW

1. Zasada planowości gospodarki socjalistycznej jest jedną z naczelnych zasad ustrojowych. Została ona ujęta w konstytucjach państw socjalistycznych[1]. W myśl tych aktów, parlamenty uchwalają plany społeczno-gospodarcze i pozostające z nimi w ścisłych związkach budżety[2]. Są to najważniejsze plany, ale poza nimi występuje szereg innych. System planów państwa socjalistycznego obejmuje wiele planów o różnym zakresie, treści ekonomicznej i formie prawnej. Plany te tworzą niezwykle złożony, ale jeden w swej istocie mechanizm kształtujący obraz życia gospodarczego i zjawisk pozagospodarczych kraju.

1.1. Konstytucja PRL zawiera przepis stanowiący, iż „Polska Rzeczpospolita Ludowa rozwija życie gospodarcze i kulturalne kraju na podstawie narodowego planu społeczno-gospodarczego"[3]. W konstytucji ujęta została również zasada planowości w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych. Ponadto w innych przepisach konstytucja określa kompetencje Sejmu i Rady Ministrów w zakresie planu społeczno-gospodarczego. Odpowiednie unormowania odnoszą się również do terenowych organów władzy i administracji.

Unormowania konstytucji dotyczą dwóch planów: planu społeczno-gospodarczego i budżetu. Akt ten nie wspomina o systemie planów mówiąc o niezwykle ważnych, ale tylko dwóch jego komponentach.

Regulacje dotyczące narodowego planu społeczno-gospodarczego są

---

[1] § 7 Konstytucji WRL, art. 9 Konstytucji NRD, art. 16 Konstytucji ZSRR, art. 22 Konstytucji Bułgarii.

[2] T. Szymczak, *Ustrój europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1983, s. 63; J. Jaśkiewicz, Z. Jaśkiewicz, *Polski system finansów publicznych*, Warszawa 1966, s. 14.

[3] Art. 11 ust. 2.

stosunkowo szczupłe. Można je oceniać — podobnie jak rozstrzygnięcia w zakresie budżetu — jako niedostateczne.

Oczywiście nie można postulować, aby konstytucja szeroko normowała system planowania w państwie. Wydaje się jednak, iż powinno w niej znaleźć się choćby samo wskazanie planów zasadniczych relacji między nimi zachodzących oraz określenie kompetencji organów władzy i administracji w tym zakresie.

Do roku 1982 na gruncie naszego systemu prawa nie było aktu prawnego o randze ustawy, który w sposób kompleksowy regulowałby zagadnienie planowania społeczno-gospodarczego[4]. Unormowanie tych zagadnień cechowała duża złożoność, co pociągało za sobą często niedostateczny stopień przejrzystości, a niekiedy i sprzeczności. Rozwiązania były mało stabilne, dużą rolę odgrywały akty prawne wydawane corocznie[5]. Szereg regulacji zawartych było w aktach niepublikowanych. Ten stan rzeczy uległ zmianie w 1982 r., kiedy to wśród innych ustaw wprowadzających reformę gospodarczą uchwalona została ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym[6].

Poddając analizie jedynie plany centralne, zgodnie z regulacjami ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym, wskazać należy trzy rodzaje planów. Są to: plany perspektywiczne (dziesięcioletnie i dłuższe), narodowe plany społeczno-gospodarcze (pięcioletnie) i centralne plany roczne.

Plany perspektywiczne określają ogólne kierunki i proporcje rozwoju gospodarki, a także zawierają programy dotyczące potrzeb społecznych i możliwości ich zaspokojenia. Plany te mają charakter kroczący. Okres, na które są uchwalone, przedłuża się co pięć lat o następne pięciolecie. Wiąże się to z koniecznością uwzględnienia ciągłości procesów gospodarczych i dokonywania konkretnych przedsięwzięć (plany pięcioletnie, roczne) ze świadomością ich roli w kontekście długofalowych celów i możliwości[7]. Projekty planów perspektywicznych przedstawia Rada Ministrów Sejmowi, który je rozpatruje wraz

---

[4] Ramowe regulacje dotyczące systemu planowania zawierał dekret z dn. 1.10. 1947 r. o planowej gospodarce (Dz.U. nr 64, poz. 373).

[5] R. Malinowski, *Węzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką narodową*, Warszawa 1975, s. 232; N. Gajl, *Legislacyjne zagadnienia systemu prawno-finansowego przedsiębiorstw uspołecznionych*, PiP 1975, nr 6, s. 48, 49. C Kosikowski, *Problemy doskonalenia prawodawstwa finansowego PRL*, Stud. Prawno-Ekon. 1981, t. XXVI s. 27.

[6] Ustawa z dn. 26.02.1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym (Dz.U. nr 7, poz. 51).

[7] Por. Z. Jaśkiewicz, *Planowanie społeczno-gospodarcze jako element zarządzania gospodarką narodową*, ZN Wydz. Prawa i Adm. [Gdańsk] 1984, „Prace z zakresu administracji i zarządzania", 7, s. 15, 16.

z koncepcjami długofalowej polityki rządu. Sejm ustala również problemy, które wymagają opracowania programów perspektywicznych.

Zasadniczą rolę w sterowaniu gospodarką odgrywają narodowe plany społeczno-gospodarcze na okresy pięcioletnie. Są one — w myśl postanowień ustawy — „podstawą kierowania rozwojem gospodarki narodowej". Zgodnie z rozwiązaniami zawartymi w konstytucji i ustawie o planowaniu społeczno-gospodarczym, narodowy plan społeczno-gospodarczy jest uchwalany przez Sejm. Sejm nie tylko uchwala ten plan, ale także dokonuje wyboru wariantu założeń przed przystąpieniem do opracowywania jego projektu. Jest to więc forma udziału Sejmu w pracach nad projektem planu. W związku z tym wskazuje się, iż Sejm przejął część inicjatywy ustawodawczej, która uprzednio należała wyłącznie do rządu[8].

Konstytucja PRL, określając kompetencje Sejmu do uchwalenia narodowego planu społeczno-gospodarczego, nie wskazuje formy prawnej tego planu. W praktyce utrwaliło się uchwalanie planów społeczno-gospodarczych w formie uchwały. Na tym tle rodzi się zagadnienie prawnych relacji zachodzących między budżetem a narodowym planem społeczno-gospodarczym, które z jednej strony — pozostają ze sobą w ścisłych związkach merytorycznych[9] z drugiej zaś — charakteryzują się różną formą prawną.

W trakcie dyskusji dotyczącej zagadnień prawnych Konstytucji PRL definiowano uchwałę Sejmu jako „akt normatywny, który odnosi się do spraw związanych z wewnętrznym funkcjonowaniem Sejmu i nie normuje poza tym żadnej innej materii, a w szczególności nie określa ani kierunków działalności innych organów państwa, ani praw lub obowiązków obywateli"[10]. Analiza praktyki wydawania przez Sejm aktów posiadających formę uchwały wskazuje, iż rzeczywistość w tym zakresie znacznie wykracza poza ramy nakreślone w cytowanej definicji. Pod względem treści, uchwały Sejmu prezentują się bardzo różnorodnie. Obok planów społeczno-gospodarczych formę uchwał posia-

[8] T. Dębowska-Romanowska, *Realizacja jedności i powszechności w ustawie budżetowej*, Warszawa 1982, s. 210.

[9] Por. N. Gajl, *Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową*, Warszawa 1979, s. 56 i n.; L. Kurowski, *Planowanie budżetowe w ramach socjalistycznego planowania gospodarczego*, PiP 1961, nr 8—9; J. Lubowicki, *Planowanie budżetowe w ramach planowania ekonomicznego*, RPEiS 1962, nr 1; Z. Fedorowicz, *Planowanie finansowe*, Warszawa 1974, s. 97; J. Kaleta, *Planowanie finansowe w przedsiębiorstwie przemysłowym*, Warszawa 1972, s. 15 i n.; M. Weralski, *Polityka budżetowa*, Warszawa 1971, s. 74 i n.; tenże, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 1984, s. 179.

[10] Definicja ta została sformułowana przez L. Łustacza i J. Milewskiego [ref. na sesji naukowej PAN, 1953 r. w:] *Zagadnienia prawne Konstytucji PRL*, t. II, Warszawa 1954, s. 27.

dają akty powołujące organy państwowe, zatwierdzające dekrety z mocą ustawy, rezolucje kierowane do naczelnych organów administracji państwowej, regulamin Sejmu itd. Ponadto podkreślić trzeba, iż ustawa z dn. 10.02.1976 r. o zmianie Konstytucji PRL[11] wprowadziła do tego aktu przepis stanowiący, iż „Sejm uchwala ustawy, podejmuje uchwały określające podstawowe kierunki działalności państwa..."[12].

Na tle tak zróżnicowanego stanu rzeczy wskazuje się, iż uchwała jest „aktem Sejmu mało określonym i pozostawionym praktyce parlamentarnej"[13]. W związku z tym ścisłe ustalenie charakteru tego aktu napotyka wiele trudności[14]. Można jednak przyjąć, iż moc prawna uchwał jest zbliżona do mocy prawnej ustaw. Przemawia za tym: fakt, iż akty te wydawane są przez ten sam organ, podobna doniosłość normowanych spraw oraz brak podporządkowania uchwał ustawom[15].

W świetle powyższych uwag należy więc wskazać, iż z prawnego punktu widzenia, narodowy plan społeczno-gospodarczy posiada rangę zbliżoną lub równą budżetowi[16].

Uchwała Sejmu o narodowym planie społeczno-gospodarczym składa się z czterech zasadniczych części (rozdziałów) uzupełnionych postanowieniami końcowymi i załączników. Jako najistotniejszą część traktuje się ustalenia planu. Dotyczą one nakładów na inwestycje decydowane centralnie (załączniki zawierają imienne wykazy zadań inwestycyjnych), w tym nakładów inwestycyjnych jednostek i zakładów budżetowych, nakładów na finansowanie nauki, maksymalnego poziomu zadłużenia za granicą, dochodów i wydatków budżetu, w tym

---

[11] Dz.U. nr 5, poz. 29.

[12] Art. 20 ust. 3 *Konstytucji PRL* — zmiana w stosunku do dawnego art. 15; Por. A. Gwiżdż, *Uchwały Sejmu określające podstawowe kierunki działalności państwa*, PiP 1976, nr 11, s. 11 i n.

[13] K. Nowak, *Sejm a Rząd w Polsce Ludowej*, Warszawa 1973, s. 153.

[14] Por. E. Zwierzchowski, *Znaczenie prawne uchwał Sejmu*, PiP 1961, nr 2, s. 253 i n.; K. Działocha, *System źródeł prawa w Konstytucji PRL po 20 latach jej obowiązywania*, PiP 1972, nr 12, s. 28.

[15] F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1976, s. 270; A. Bałaban, *Moc prawna aktów Sejmu i jej następstwa*, Stud. Praw. 1977, nr 2, s. 13, 20, 21.

[16] Ze względu na podobną rolę, jaką te akty odgrywają dla życia społeczno-gospodarczego kraju, jak również z uwagi na związki między nimi zachodzące, postuluje się ujednolicenie ich formy prawnej. Z punktu widzenia rozwiązań konstytucyjnych, owo ujednolicenie mogłoby oznaczać przyjęcie zarówno formy uchwały Sejmu (W. Zakrzewski, *Zasięg ustawodawstwa*, PiP 1976, nr 3, s. 32; tenże, *Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej*, Warszawa 1979, s. 154 i n.), jak i ustawy (S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 71, 72; H. Rot, *Stosunek wzajemny aktów prawotwórczych de lege ferenda*, PiP 1976, nr 4, s. 58).

dotacji przedmiotowych i wydatków na działalność socjalną i kulturalną. Już na pierwszy rzut oka widać, iż w ustaleniach planu dużą rolę odgrywają elementy, które można zaliczyć do planowania finansowego. Ta rola nie jest tak wyraźnie widoczna w regulacjach ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym, natomiast ujawnia się w samym tekście uchwały o narodowym planie społeczno-gospodarczym[17]. Podkreślić należy, iż elementy planowania i prognozowania sytuacji finansowej występują również w innych częściach planu. Nie są to elementy pojedyncze i wyrwane z kontekstu sytuacji gospodarczej. Przeciwnie — dotyczą one szerokiego zakresu zjawisk finansowych. W związku z tym można stwierdzić, iż elementy finansowe odgrywają dużą rolę w ramach narodowego planu społeczno-gospodarczego. Ponadto warto zauważyć, iż ujęcie takie oznacza formę wieloletniego planowania finansowego.

Poza ustaleniami planu na gruncie uchwały występują części obejmujące: uwarunkowania, cele i założenia polityki społeczno-gospodarczej, środki realizacji polityki społeczno-gospodarczej oraz informacje dla organów terenowych, przedsiębiorstw oraz innych jednostek gospodarki narodowej.

Treść uchwały o narodowym planie społeczno-gospodarczym ma z prawnego punktu widzenia zróżnicowany charakter. Uchwała zawiera normy planowe, normy o „klasycznej" konstrukcji (określające kompetencje) oraz założenia, prognozy, szacunki, oceny i informacje. Zatem narodowy plan społeczno-gospodarczy składa się — poza normami planowymi — również z innych elementów[18]. Ilustrują to sformułowania, jakimi posługuje się normodawca, odbiegające od „typowych" tekstów aktów normatywnych. Obok określeń wskazujących na planowy charakter norm („Ustala się jako maksymalny poziom nakładów...", „Na finansowanie nauki przeznaczy się...", „Ustala się następujący maksymalny poziom zadłużenia...") występują również zwroty sygnalizujące prognostyczny charakter niektórych wielkości (np.: „Szacuje się...", „Zakłada się", „Przyjmuje się...", „Ocenia się..."). W wielu przypadkach normodawca posługuje się terminami określającymi ogólne kierunki działań w odniesieniu do poszczególnych sfer życia społeczno-gospodarczego kraju (np: „Należy skoncentrować działania na...", „Działalność inwestycyjna powinna być ukierunkowana przede wszystkim na..."). W uchwale można spotkać „postanowienia" odnoszące się do stanowienia norm prawnych („System cen i obciążeń powinien gwarantować...") i ich stosowania („Dla przyspieszenia zmian

[17] Uchwała Sejmu z dn. 28.04.1983 r. o Narodowym Planie Społeczno-Gospodarczym na lata 1983—1985 (Dz.U. nr 24, poz. 103).

[18] Por. Z. Rybicki, *Administracja gospodarcza* w *PRL*, Warszawa 1975, s. 287.

strukturalnych należy wykorzystać [...] ulgi w podatku dochodowym...").

Ustawa budżetowa posługuje się przede wszystkim liczbami bezwzględnymi, określającymi kwoty dochodów i wydatków. Na gruncie planu społeczno-gospodarczego sytuacja przedstawia się inaczej. Występują tu bowiem obok liczb bezwzględnych, odnoszących się do wielkości fizycznych lub pieniężnych, również liczby względne, określające procentowo relacje (przyrosty) między wielkościami a wykonaniem lub przewidywanym wykonaniem dotyczącym okresu poprzedniego. Niekiedy wielkości bezwzględne i relatywne występują obok siebie, uzupełniając się wzajemnie.

Dla charakterystyki narodowego planu społeczno-gospodarczego ważny jest tryb jego zmiany. Ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym stanowi, iż „Zmiana celów i kierunków polityki społeczno-gospodarczej, określonych w narodowym planie społeczno-gospodarczym, nie może być dokonywana poprzez centralny plan roczny. Można tego dokonać wyłącznie w trybie zmiany narodowego planu społeczno-gospodarczego" (art. 11 ust. 2). Przekształcenia zasadniczych kierunków działania i proporcji mogą być dokonane tylko w trybie określonym przez przytoczony przepis. Konkretne wielkości przewidywane tym planem mogą być zmieniane w ramach planowania rocznego. Jednakże dzieje się to bądź poprzez plany finansowe uchwalane przez Sejm, bądź centralny plan roczny, który co prawda jest uchwalany przez Radę Ministrów, ale którego założenia są rozpatrywane przez Sejm.

Centralny plan roczny zawiera zadania stanowiące konkretyzację i rozwinięcie postanowień narodowego planu społeczno-gospodarczego. Układ kompetencji Sejmu i Rady Ministrów, przewidziany przez ustawę o planowaniu społeczno-gospodarczym, nawiązuje do regulacji konstytucyjnych, i stanowi odejście od trwającej od 1957 r. praktyki uchwalania przez Sejm rocznych planów społeczno-gospodarczych.

1.2. Ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym zawiera również unormowania odnoszące się do planowania finansowego. Akt ten uznaje plany finansowe za integralną część systemu planowania, akcentując ich rolę polegającą na zapewnieniu realności planowania poprzez dostosowanie planowanych zadań rzeczowych do zdolności finansowej państwa. Plany finansowe weryfikują i koordynują rzeczowe procesy gospodarcze (art. 12). Świadczy to o docenianiu przez ustawodawcę wagi finansowych aspektów planowania[19]. Konsekwencją

[19] Planowanie finansowe ma olbrzymie znaczenie dla funkcjonowania mechaniz-

takiego stanowiska jest podniesienie rangi prawnej planu kredytowego i bilansu płatniczego (art. 26), a także wzrost roli elementów finansowych narodowego planu społeczno-gospodarczego (por. pkt 1.1.).

Ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym wylicza najważniejsze centralne plany finansowe, jednakże nie określa niestety precyzyjnie ich formy prawnej, konstrukcji, zakresu, zasad planowania przewidując, iż kwestie te zostaną uregulowane w odrębnych ustawach. Stan taki należy ocenić ujemnie.

Artykuł 26 pkt 6 ustawy o planowaniu stanowi, iż Sejm „uchwala budżet państwa, plan kredytowy i bilans płatniczy oraz przyjmuje sprawozdanie z wykonania budżetu państwa". W prawie bankowym spotykamy natomiast przepis stanowiący, iż Sejm uchwala plan kredytowy wraz z bilansem pieniężnych wydatków i przychodów ludności oraz założeniami polityki pieniężno-kredytowej (art. 12 ust. 3)[20]. Tak więc prawo bankowe przewiduje uchwalenie przez Sejm planu finansowego, który nie został wymieniony w kompetencjach tego organu przez ustawę o planowaniu.

Na tle szerokich i szczegółowych regulacji prawnych w zakresie budżetu przepisy dotyczące planu kredytowego zawarte w prawie bankowym prezentują się nader skromnie. Akt ten określa kompetencje w zakresie sporządzania i uchwalania projektu, uchwalania samego planu i sprawozdawczości. Nie normuje jednak merytorycznych związków z innymi ogniwami systemu planowania, wśród których szczególnie ważne są powiązania planu kredytowego z budżetem[21]. Prawo bankowe nie określa bliżej dyrektywności planu kredytowego. Ogólne sformułowania zawarte w art. 6 („Banki organizują obieg pieniężny i kształtują go stosownie do planu kredytowego") wskazują co prawda, iż jest to plan operatywny, jednakże mogą w praktyce oznaczać różną dyrektywność.

Plan kredytowy, bilans pieniężnych przychodów i wydatków ludności oraz założenia polityki pieniężno-kredytowej stanowią załączniki do uchwały Sejmu. Ogólne zasady konstrukcji uchwały wykazują pewne podobieństwa do ustawy budżetowej. Spostrzeżenie to można zresztą uogólnić, gdyż dotyczy ono również innych planów finansowych, które

---

mów gospodarczych i wywiera wpływ na pozycję prawną obywateli. Por. W. Olszowy, *Pozycja obywatela w prawie finansowym PRL*, Łódź 1984, s. 190.

[20] Ustawa z dn. 26.02.1982 r. — *Prawo bankowe* (Dz.U. nr 7, poz. 56).

[21] Por. J. Wierzbicki, *Plan kredytowy w makroekonomicznym rachunku gospodarki narodowej*, Stud. Finans. 1974, nr 18, s. 64; W. Pruss, *Kredyt i polityka kredytowa*, [w:] *Finanse Polski Ludowej w trzydziestoleciu (1944—1973)*, Warszawa 1976, s. 138.

przyjęły formę Uchwały Sejmu[22]. Forma uchwały w tym przypadku odpowiada stanowisku głoszącemu, iż Sejm powinien się nią posługiwać „dla formułowania wszelkich dyspozycji prawa, które, adresowane wyłącznie do organów państwa, obowiązywać mają li tylko przez czas ograniczony, służąc mniej lub bardziej operatywnym ustaleniom sposobu realizacji zadań państwa"[23]. Wybór takiej formy prawnej może jednak powodować pewne trudności, szczególnie na tle słusznego postulatu odgraniczenia właściwości ustawodawczej i uchwałodawczej Sejmu, czyli oddzielenie funkcji ustawy od funkcji uchwały sejmowej. Może bowiem dojść do sytuacji polegającej na tym, że sfery regulacji ustawowej (np. prawo bankowe) i uchwał (np. założenia polityki pieniężno-kredytowej) będą się krzyżowały, co jest niekorzystne z legislacyjnego punktu widzenia, szczególnie w przypadku ewentualnej konieczności modyfikacji postanowień prawa bankowego. Zastrzeżenia te nie zmieniają jednak zdecydowanie dodatniej oceny przekazania w gestię Sejmu tak istotnego narzędzia kształtowania sytuacji gospodarczej, jakim jest plan kredytowy. Na gruncie piśmiennictwa postulat uchwalania przez Sejm tego planu formułowany był od dawna[24].

Plan kredytowy można określić mianem planowanego bilansu aparatu bankowego. Ustalony jest on bowiem jako zestawienie, z jednej strony — zasobów pieniężnych gromadzonych przez banki, z drugiej zaś — rozmiarów akcji kredytowej. Po stronie pasywów obejmuje planowane stany funduszów, lokat, wkładów, własnych funduszów banków itd. na koniec okresu planowego oraz ich przyrosty. Aktywa zaś stanowią planowany stan zadłużenia poszczególnych kredytobiorców na koniec okresu planowego, również z uwzględnieniem zmian tego stanu. Tak więc plan kredytowy nie wykazuje obrotów na rachunkach bankowych, których rezultatem są owe stany. Plan kredytowy stanowi swego rodzaju zestawienie dochodów i wydatków systemu kredytowego. Są to szczególne dochody i wydatki, ale możliwe jest ich sumowanie z innymi przychodami i wydatkami systemu finansowego[25]. Nie zmienia to jednak faktu, iż pod względem treści, układu, szczegółowości i formy prawnej plan kredytowy znacznie różni się od budżetu. Inna jest również jego dyrektywność.

Dyrektywność planu kredytowego w Polsce kształtowała się róż-

---

[22] Por. T. Dębowska-Romanowska, *Charakter prawny i funkcje centralnych planów finansowych*, PiP 1984, nr 5, s. 57 i n.

[23] Zakrzewski, *Zasięg ustawodawstwa*, s. 31, 32.

[24] N. Gajl, *Budżet a skarb państwa*, Warszawa 1974, s. 336.

[25] A. Wernik, *Niektóre zagadnienia planu kredytowego*, „Finanse" 1976, nr 8, s. 24.

nie[26]. W latach siedemdziesiątych wskazywano, iż dyrektywność tego planu jest ograniczona; określono ją mianem dyrektywności pośredniej[27]. Podkreślano cechy pozwalające charakteryzować go jako dokument analityczny[28].

W myśl przepisów uchwały Sejmu o planie kredytowym, bilansie pieniężnych przychodów, wydatków ludności i założeniach polityki pieniężno-kredytowej na 1985 r.[29], wiążące dla banków są kwoty przyrostów zadłużenia z tytułu kredytów konsumpcyjnych dla ludności, rozmiary kredytów dla gospodarki nie uspołecznionej (te kredyty mogą być podwyższone w przypadku przyrostów wkładów) oraz kredyty na inwestycje centralne (w granicach określonych w umowach kredytowych i do wysokości nakładów ustalonych w centralnym planie rocznym dla tych inwestycji). Nie została określona dyrektywność kredytów obrotowych dla gospodarki uspołecznionej ani na inwestycje przedsiębiorstw, czyli o największej wadze finansowej w planie kredytowym. W świetle założeń polityki pieniężno-kredytowej i wytycznych polityki kredytowej, a także praktyki ostatnich lat, widoczna jest wszakże tendencja do wzmocnienia dyrektywności planu kredytowego w odniesieniu do tych kredytów, w porównaniu z latami siedemdziesiątymi[30]. Polega to między innymi na liczbowym określaniu granic kredytowania działalności eksploatacyjnej dla oddziałów wojewódzkich NBP i BGZ.

Bilans pieniężnych przychodów i wydatków ludności ze względu na swoje funkcje jest planem analitycznym, i charakteru tego nie zmienia zamieszczenie tego planu w uchwale Sejmu. Nie zawiera on norm planowych. Dostarcza natomiast informacji niezbędnych z punktu widzenia konieczności zapewnienia równowagi pieniężno-rynkowej. Taką rolę bilansu potwierdza zresztą sama uchwała[31]. Na pewno dodatnio należy ocenić fakt, iż uchwalając szereg planów finansowych Sejm dysponuje materiałami zawartymi w bilansie pieniężnych przychodów i wydatków ludności, jednakże — ze względu na rolę tego pla-

---

[26] Pruss, *op. cit.*, s. 117, 118, 129, 130.

[27] E. Drabowski, W. Jaworski, Z. Krzyżkiewicz, *Bankowość w gospodarce socjalistycznej*, Warszawa 1975, s. 165; Pruss *op. cit.*, s. 192.

[28] W. Jaworski, *Banki i kredyt w europejskich krajach socjalistycznych*, Warszawa 1971, s. 261.

[29] Mon. Pol. z 1984 r., nr 29, poz. 193.

[30] K. Koperkiewicz-Mordel, W. Nykiel, *Uprawnienia banku w procesie kredytowania przedsiębiorstwami*, „Finanse" 1984, nr 3, s. 33.

[31] § 4 uchwały Sejmu z dn. 28.12.1984 r. o planie kredytowym, bilansie pieniężnych przychodów i wydatków ludności i założeniach polityki pieniężno-kredytowej na 1985 r.

nu w procesach planistycznych — mogą rodzić się wątpliwości, czy powinien on być uchwalany przez Sejm[32].

Założenia polityki pieniężno-kredytowej określają cele tej polityki, kierunki działań aparatu bankowego zmierzające do osiągnięcia owych celów oraz unormowania o charakterze materialnoprawnym na dany rok.

W przypadku kredytowania mamy do czynienia z sytuacją polegającą na tym, iż Sejm tylko w niewielkim stopniu określił ustawowo ogólne reguły rządzące kredytowaniem[33], natomiast poprzez uchwałę o planie kredytowym, bilansie pieniężnych przychodów i wydatków ludności oraz założeniach polityki pieniężno-kredytowej — kształtuje bieżącą politykę w tej dziedzinie.

Zgodnie z rozwiązaniami ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym, Sejm uchwala także bilans płatniczy. Uchwała Sejmu w sprawie bilansu płatniczego państwa jest aktem krótkim[34]. Tekst uchwały składa się z kilku paragrafów. Towarzyszą mu dwa załączniki. Pierwszy z nich to bilans płatniczy dotyczący obszaru walutowego krajów socjalistycznych, drugi zaś — krajów kapitalistycznych. Z uchwały wynika, iż wielkościami dyrektywnymi są maksymalne rozmiary zadłużenia, zarówno w pierwszym, jak i w drugim okresie płatniczym. Tak więc — podobnie jak w przypadku planu kredytowego — sama uchwała w sprawie bilansu płatniczego określa dyrektywność tego planu. Jest to konsekwencją braku określenia przez przepisy bezterminowe charakteru prawnego, a w tym dyrektywności bilansu płatniczego. Unormowania nie tworzą również... „całości systemu walutowego mającego na celu odpowiednie kształtowanie bilansu płatniczego"[35].

Ważną rolę w ramach socjalistycznego systemu planów odgrywa bilans finansowy państwa. Plan ten stanowi instrument analizy i koordynacji w zakresie planów finansowych. Jednocześnie jest on narzędziem harmonizacji planów finansowych z założeniami narodowego planu społeczno-gospodarczego. Jednym z jego głównych zadań jest określenie warunków zachowania równowagi finansowej[36].

---

[32] T. Dębowska-Romanowska, *Realizacja jedności i powszechności w ustawie budżetowej*, Warszawa 1982, s. 212; K. Koperkiewicz-Mordel, W. Nykiel, *Kredyt bankowy jako forma finansowania i instrument zarządzania działalnością przedsiębiorstw*, Mat. i Pr. Instyt. Funkcj. Gosp. Nar. [Warszawa] 1984, t. XXXVII, s. 80.

[33] Koperkiewicz-Mordel, Nykiel, *Uprawnienia banku...*, s. 29 i n.

[34] Uchwała Sejmu z dn. 28.12.1984 r. w sprawie bilansu płatniczego państwa na 1985 r. (Mon. Pol. nr 29, poz. 192).

[35] J. Wesołowski, *Bilans płatniczy w gospodarce Polski*, Warszawa 1984, s. 157 i n.

[36] M. Kucharski, *Bilanse syntetyczne gospodarki narodowej*, Warszawa 1967,

Bilans finansowy państwa jest urządzeniem planistycznym wzbudzającym na gruncie literatury przedmiotu szerokie dyskusje, dotyczące zarówno jego aktualnej roli, jak i postulatów na przyszłość.

W aktualnym swoim kształcie bilans finansowy państwa po stronie dochodów obejmuje: akumulację finansową przedsiębiorstw, saldo obrotów zagranicznych w cenach transakcyjnych, amortyzację przedsiębiorstw, dochody budżetu państwa, dochody funduszu emerytalnego, nadwyżki instytucji finansowych i ubezpieczeniowych, przyrost zasobów pieniężnych ludności, spłatę kredytów przez gospodarkę nie uspołecznioną i ludność, różne dochody systemu finansowego. Po stronie wydatków natomiast zawiera następujące pozycje: wydatki bieżące budżetu, wydatki funduszu emerytalnego, wydatki z funduszu zakładowego i funduszów spółdzielczych, kredyty dla gospodarki nie uspołecznionej i ludności, wydatki na inwestycje (nakłady inwestycyjne w gospodarce uspołecznionej, kredyty inwestycyjne dla gospodarki nie uspołecznionej i ludności), kapitalne remonty, przyrost zapasów, pozostałe wydatki.

W literaturze podkreśla się, iż bilans finansowy państwa odgrywa istotną rolę w procesach planistycznych. Wskazuje się, iż plan ten nie jest jedynie urządzeniem pomocniczym w zakresie planowania budżetowego, a budżet dopiero w kontekście bilansu finansowego państwa nabiera określonej treści i znaczenia[37]. Charakteryzując miejsce tego planu w całej sekwencji poczynań planistycznych, M. Weralski pisze, iż „skorygowana i uznana za prawidłową wersja bilansu finansowego nakłada na naczelne organy planujące obowiązek dokonania korekty bądź operatywnych planów finansowych, bądź narodowego planu gospodarczego[38].

Konstrukcja bilansu finansowego państwa poddawana jest krytyce. Wskazuje się, iż nie jest ona adekwatna do pozostałych bilansów polskiego systemu planowania[39]. Podnosi się, iż w swej aktualnej postaci bilans finansowy nie pozwala na określenie równowagi w dzie-

---

s. 68; S. Owsiak, *Bilans finansowy państwa, teoria i praktyka planowania*, Warszawa 1980, s. 54; W. Wepsięć, *Plany finansowe*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, red. M. Weralski, t. I, *Instytucje ogólne*, Wrocław 1982, s. 371—372.

[37] S. Bolland, *Ekonomiczne i ustrojowe aspekty reformy prawa budżetowego*, RPEiS 1963, nr 3, s. 92; S. Majewski, M. Krzak, *Bilanse syntetyczne w praktyce planowania w PRL*, „Finanse" 1961, nr 9, s. 42, 43.

[38] M. Weralski, *Rola budżetu w planowaniu gospodarczym*, Warszawa 1963, s. 112.

[39] J. Wierzbicki, *Treść i forma bilansu finansowego państwa na tle zintegrowanego systemu bilansów syntetycznych*, Stud. Finans. 1972, nr 12, s. 143.

dzinie wymiany[40] (nawet łącznie z innymi planami syntetycznymi)[41], gdyż przedstawia procesy podziału w sposób saldowy i w daleko posuniętej agregacji. Ukazuje on w zasadzie jedynie gromadzenie i rozdysponowanie czystego dochodu układu uspołecznionego, natomiast nie informuje o tworzeniu i podziale produktu globalnego. Nie zawiera on również rachunku tworzenia i podziału usług niematerialnych[42].

W świetle wad bilansu finansowego państwa, czy szerzej planów syntetycznych w ogóle, interesująco prezentuje się koncepcja tzw. bilansu przepływów rzeczowo-finansowych. Jej istotą jest ujęcie w jednej tablicy-bilansie podstawowych zjawisk w zakresie tworzenia i podziału produktu społecznego; pierwotnego, wtórnego i ostatecznego podziału dochodu narodowego; wymiany z zagranicą oraz wytwarzania i podziału usług niematerialnych[43].

Problematyka bilansu finansowego państwa ma jeszcze i inne aspekty; wiąże się z nią bowiem postulat uczynienia z bilansu finansowego państwa podstawowego planu finansowego uchwalonego przez Sejm[44].

Bilans finansowy — jak wyżej wskazano — jest narzędziem analizy ekonomicznej. Może być użyteczny w kształtowaniu ogólnego kierunku polityki gospodarczej określając warunki zgodności i proporcje zachodzące między poszczególnymi elementami systemu planów. Jest on bowiem przede wszystkim instrumentem koordynacji planów odcinkowych, weryfikacji *ex ante* ich zgodności (może służyć również jako narzędzie analizy *ex post*). Jest on więc jak gdyby przesłanką decyzji, materiałem wskazującym w określonym aspekcie poprawność planu szczegółowego. Nie jest on jednak planem wykonawczym i takiej funkcji nie może spełniać. Bilans finansowy zakłada bowiem istnienie planów wykonawczych. Daje on szeroką podstawę i zasób informacji pozwalających właściwie formułować treść budżetu, planu kredytowego

---

[40] S. Nieckarz, *Zarys koncepcji zmian w syntetycznym planowaniu finansowym*, „Finanse" 1975, nr 12, s. 9.

[41] Z. Fedorowicz, *Planowanie finansowe*, Warszawa 1974, s. 156.

[42] Wierzbicki, *Treść i forma...*, s. 144.

[43] J. Wierzbicki, *Budżet w systemie planowania gospodarczego*, Stud. Finans. 1969, nr 7—8, s. 146—178; tenże, *Bilans przepływów rzeczowo-finansowych*, Stud Finans. 1965, nr 1; Por. także omówienie tej koncepcji w: S. Bolland, *Wstęp do nauki finansów*, Warszawa 1976, s. 184 i n.

[44] Por. Z. Rajewski, *Powiązania NPG z systemem finansowym państwa*, Gosp. Plan. 1958, nr 7, s. 37, 38; Bolland, *Ekonomiczne i ustrojowe aspekty...*, s. 77—95; tenże, *Reforma budżetu czy rekonstrukcja planowania finansowego*, „Finanse" 1973, nr 3, s. 9 i n.; tenże, *Rekonstrukcja systemu planowania finansowego a reforma budżetu*, [w:] *Przebudowa systemu budżetowego*, Warszawa 1974, s. 48 i n.

itd. Ale to właśnie poprzez budżet, czy plan kredytowy, następuje uruchomienie strumieni pieniężnych w określonych kierunkach służących realizacji zadań ustalonych w planie społeczno-gospodarczym.

Dlatego też dobrze się stało, iż ustawodawca, dążąc do wzmocnienia pozycji Sejmu w zakresie planowania finansowego, przekazał w gestię Sejmu plan kredytowy i bilans płatniczy. Zadania i funkcje bilansu finansowego państwa kształtują się zupełnie inaczej niż funkcje budżetu i innych planów operatywnych. Bilans finansowy nie może zatem zastąpić budżetu państwa.

Opowiedzenie się przeciw uchwaleniu przez Sejm bilansu finansowego państwa nie oznacza negowania potrzeby przedkładania go Sejmowi. Wręcz przeciwnie, wyżej nakreślona rola bilansu stanowi — jak się wydaje — uzasadnienie takiej potrzeby.

W myśl rozwiązań nowego prawa budżetowego, bilans finansowy państwa stanowi istotny element koncepcji wieloletniego planowania budżetowego. Rada Ministrów przedkłada go Sejmowi łącznie z projektem uchwały o narodowym planie społeczno-gospodarczym (przedkładany jest wówczas również bilans szacunkowy dochodów i wydatków budżetowych wraz z dochodami zasilającymi dla budżetów terenowych). Taka rola zgodna jest z charakterem bilansu finansowego państwa. W ramach planowania rocznego minister finansów przedkłada Radzie Ministrów obok projektu ustawy budżetowej projekt bilansu finansowego państwa. Zasadne jest jednak, by Sejm otrzymywał bilans finansowy państwa wraz ze stosownymi objaśnieniami, jako element zestawu informacji towarzyszących projektowi ustawy budżetowej i projektom uchwał dotyczących planów finansowych.

2. W konstytucjach innych państw socjalistycznych regulacje dotyczące planowania społeczno-gospodarczego występują zwykle w rozdziałach poświęconych ustrojowi gospodarczemu oraz kompetencjom poszczególnych organów władzy i administracji. Zakres tych regulacji, ich szczegółowość prezentują się niejednolicie.

Na pierwszy plan wysuwa się akcentowanie przez ustawodawców zasady planowości gospodarki, np.: „Życie gospodarcze Węgierskiej Republiki Ludowej rozwija się na podstawie państwowego narodowego planu gospodarczego"[45], „Gospodarka narodowa Niemieckiej Republiki Demokratycznej jest socjalistyczną gospodarką planową"[46], „Zarządzanie ekonomiką odbywa się na podstawie państwowych planów rozwoju gospodarczego i społecznego..."[47]. Jednocześnie rozwiązania

[45] § 7 Konstytucji Węgierskiej Republiki Ludowej.
[46] Art. 9 Konstytucji NRD.
[47] Art. 16 Konstytucji ZSRR.

konstytucyjne podkreślają to, iż planowość odnosi się nie tylko do sfery życia gospodarczego. Pomijając trudności wiążące się ze ścisłym określeniem zakresu terminu „gospodarka", wskazać trzeba, iż znajduje to wyraz w samej nazwie planu (plan rozwoju gospodarczego, społecznego, rozwoju społeczno-gospodarczego, rozwoju ekonomiczno-społecznego), jak również w sformułowaniach niektórych przepisów, np.: „Państwo kieruje gospodarką narodową i innymi dziedzinami życia społecznego na podstawie jednolitych planów rozwoju społeczno-gospodarczego..."[48], „W Niemieckiej Republice Demokratycznej obowiązuje zasada zarządzania i planowania gospodarką narodową, jak również wszystkimi innymi dziedzinami życia społecznego"[49], „Zgodnie z potrzebami społecznymi państwo zapewnia planowy rozwój nauki i szkolenia kadr naukowych..."[50] itd.

Niektóre postanowienia konstytucji dotyczą cech planów oraz kontekstu ich funkcjonowania. Rozwiązania konstytucji radzieckiej nakazują np. uwzględnienie w zakresie planowania układów branżowych i terytorialnych[51]. Wskazują więc istotne kryteria określające strukturę planu. Rolę planu ogólnie charakteryzuje przepis stanowiący, iż zarządzanie za pomocą planów odbywa się „przy łączeniu centralnego kierownictwa z gospodarczą samodzielnością i inicjatywą przedsiębiorstw, zjednoczeń i innych organizacji"[52]. Na tle planowego zarządzania gospodarką konstytucja radziecka podkreśla aktywne wykorzystywanie zasad rozrachunku gospodarczego, zysku, kosztów, a także innych bodźców ekonomicznych. Sformułowania podobne do postanowień konstytucji radzieckiej znajdują się również w konstytucji Bułgarii i NRD[53].

Interesująco z prawnego punktu widzenia prezentują się rozwiązania czechosłowackiej ustawy konstytucyjnej[54] w zakresie planowania. Znajdują się one, podobnie jak regulacje dotyczące budżetu, w rozdziale poświęconym podziałowi kompetencji pomiędzy federacją a republiką (niezależnie od tego postanowienia odnoszące się do kompetencji Zgromadzenia Federalnego znajdują się w rozdz. III poświęconym temu organowi).

Artykuł 8 zalicza zagadnienia planowania do wspólnej kompetencji Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej i obydwu republik. Inny

[48] Art. 22 ust. 1 Konstytucji Bułgarskiej Republiki Ludowej.

[49] Art. 9 ust. 3 Konstytucji NRD.

[50] Art. 26 Konstytucji ZSRR.

[51] Art. 16 Konstytucji ZSRR.

[52] *Ibidem.*

[53] Por. np.: art. 22 Konstytucji Bułgarii oraz art. 9 ust. 3 Konstytucji NRD.

[54] Ústavní zákon ze dne 27. října 1968 (č. 143, Sb.) o československé federaci (ustawa konstytucyjna o federacji czechosłowackiej).

przepis wskazuje na planowy charakter gospodarki czechosłowackiej. Nawiązuje do tego sformułowanie, iż państwowe plany rozwoju gospodarki narodowej, a także inne plany stanowią podstawę działalności gospodarczej. Czechosłowacka ustawa konstytucyjna dużą wagę przywiązuje do regulacji zasad planowania gospodarczego, ich tworzenia i wykonywania. Wskazuje ona *expressis verbis*, iż procesy opracowywania planów, ich realizacji, funkcje planów, wzajemne stosunki zachodzące pomiędzy planami, kompetencje podmiotów planujących, zagadnienia kontroli, a także sankcje za niewykonanie obowiązków w tym zakresie są przedmiotem rozwiązań ustawowych Zgromadzenia Federalnego. W akcie tym znajdujemy określenie, jakie plany są państwowymi planami rozwoju gospodarki narodowej, a także postanowienia dotyczące ustawowej formy wieloletnich państwowych planów rozwoju gospodarki narodowej. Ustawa konstytucyjna wskazuje również niektóre elementy procesów opracowywania i uchwalania planów stanowiąc, iż plany opracowują równolegle i we wzajemnej współpracy federalne oraz republikańskie organy planowania, działając zgodnie z wytycznymi swych rządów, natomiast uchwalenie ustaw o państwowych planach rozwoju republik poprzedzane jest ustawą o planie rozwoju gospodarki narodowej Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej.

Jak więc widać, rozwiązania dotyczące zagadnień planowania zawarte w naszej Konstytucji prezentują się na tle konstytucji innych krajów socjalistycznych dość skromnie (podobnie jak w odniesieniu do budżetowych regulacji zawartych w konstytucji). W związku z tym postulować można, aby nasz ustawodawca skorzystał z doświadczeń innych krajów socjalistycznych w tym zakresie (np. czechosłowacka ustawa konstytucyjna, Konstytucja ZSRR), rozszerzając regulacje konstytucyjne dotyczące planowania.

O ile występowanie skodyfikowanego prawa budżetowego na gruncie systemów prawa państw socjalistycznych jest regułą, o tyle normodawstwo w zakresie planowania społeczno-gospodarczego, gospodarczego bądź planowania w ogóle, kształtuje się odmiennie i niejednolicie.

W związku z wielością i różnorodnością przepisów prawnych dotyczących planowania postuluje się porządkowanie stanu prawnego, a także ujmowanie podstawowych regulacji w aktach o randze ustawy[55].

Jak wyżej wskazano, czechosłowacka ustawa konstytucyjna, jako jedyna z konstytucji państw socjalistycznych będących przedmiotem

[55] Por. O. N. Sadikow, *Sistiematizacyja zakonodatielstwa o narodnochoziajstwiennom płanirowanii*, [w:] *Sistiematizacyja choziajstwiennogo zakonodatielstwa*, red. S. N. Bartuś, Moskwa 1971, s. 202.

powyższych rozważań, przywiązując dużą wagę do właściwej regulacji planowania, określiła ustawową formę dla podstawowych regulacji w tej dziedzinie. Konsekwencją tych postanowień było uchwalenie w 1970 r. ustawy o planowaniu narodowo-gospodarczym[56] (w gospodarce narodowej). Ustawa ta nie zawiera oczywiście wszystkich przepisów regulujących zagadnienia planowania. Niemniej jednak stanowi ona kompleksowe podejście do problematyki planowania będąc niewątpliwie niezwykle interesującym doświadczeniem legislacyjnym w tym zakresie.

Ustawa regulująca kompleksowo zagadnienia planowania społeczno-gospodarczego występuje również na Węgrzech[57].

Uchwalone przez parlamenty krajów socjalistycznych plany społeczno-gospodarcze (między poszczególnymi krajami występują pewne różnice w nazwie planu) prezentują niejednolity obraz.

Występują między nimi dość istotne różnice pod względem objętości i szczegółowości. Do bardziej szczegółowych, szerszych ujęć należą ustawy o planach NRD, Rumunii[58]. Stosunkowo szczupłe są natomiast akty tego typu w ZSRR czy Czechosłowacji[59].

Wyżej wskazano, iż akty prawne zawierające plany gospodarcze posługują się dwiema kategoriami liczb, a mianowicie liczbami bezwzględnymi (odnoszącymi się do wielkości fizycznych lub pieniężnych) oraz liczbami względnymi, określającymi procentowo pewne relacje (przyrosty). W związku z tym podkreślić trzeba, iż występują one w aktach parlamentów socjalistycznych o planach w różnych proporcjach. Przykładowo, na gruncie rumuńskiej ustawy o planie mamy do czynienia z wieloma wskaźnikami bezwzględnymi, określającymi wielkość produkcji całego wachlarza dóbr czy też — przeważnie w pieniądzu wyrażonymi — podstawowymi wskaźnikami planu (liczby bezwzględne), uzupełnionymi wielkościami określającymi przyrost w stosunku do roku poprzedniego (liczby względne), podczas gdy w radzieckich ustawach o planach zdecydowanie dominują liczby względne charakteryzujące procentowo wzrost poszczególnych wskaźników.

Wyżej sygnalizowano zagadnienie ujednolicenia w Polsce formy prawnej planu i budżetu. Pewnym argumentem w tym zakresie może

---

[56] Zákon ze dne 20 prosince 1970 o národohospodářském plánování, 145/1970.

[57] Por. tekst w języku rosyjskim zamieszczony w: *Wiengierskaja Narodnaja Riespublika. Konstitucya i zakonodatelnyje akty*, Moskwa 1982, s. 247 i n.

[58] Gesetz über den Volkswirtschaftsplan 1985 (Gesetzblatt der DDR, T. I, nr. 32); Legea planului national unic de dezvoltare economicosocială a Republicii Socialiste Romania pe anul 1981 (Buletinul Oficial al RSR, № 101).

[59] Zakon SSSR o Gosudarstwiennom płanie ekonomiczeskogo i socyalnogo razwitija SSSR na 1984 god (Wied. Wierch. Sow. SSSR 1984, № 1, poz. 12).

być praktyka innych krajów socjalistycznych. Traktując jako ów argument uchwalenie zarówno planu społeczno-gospodarczego, jak i budżetu w formie ustawy — co ma miejsce od dawna — podkreślić trzeba idące jeszcze dalej doświadczenia czechosłowackie.

Na gruncie legislacyjnej praktyki czechosłowackiej można bowiem spotkać ujęcie planu gospodarczego i budżetu w jednym akcie (ustawa o celach i głównych zadaniach państwowego planu rozwoju CSSR oraz o państwowym budżecie federacji czechosłowackiej)[60]. Pierwsza część tej ustawy, dotycząca państwowego planu rozwoju (Státní plán Československé socialistické republiky), stanowi bardzo krótki tekst zawierający ogólne sformułowania i minimalną liczbę danych (wskaźników) liczbowych. Druga część obejmuje państwowy budżet federacji. Można rozważać zasadność tak małej szczegółowości prezentacji planu (nie uwidaczniającej wielu merytorycznych związków zachodzących między planem a budżetem), czy nawet celowość takiego właśnie sposobu łącznego przedstawienia planu i budżetu, niemniej jednak wskazać trzeba, iż jest to bardzo silne formalne (instytucjonalne) zaakcentowanie zasady zgodności budżetu z planem gospodarczym i jedności systemu socjalistycznego planowania.

Podobnie jak w Polsce, w innych krajach socjalistycznych również regulacje prawne dotyczące planu kredytowego są stosunkowo szczupłe, szczególnie w porównaniu z unormowaniami w zakresie budżetu. Przepisy regulujące system bankowy przede wszystkim określają kompetencje banku w odniesieniu do planu kredytowego. Niekiedy uwzględniona jest także rola innych podmiotów w procesie sporządzania planu kredytowego (np.: rumuński Bank Narodowy „opracowuje wspólnie z Państwowym Komitetem Planowania, Ministerstwem Finansów i bankami socjalistycznymi projekty planów kredytowych i kasowych dla całej gospodarki oraz przedstawia je Radzie Ministrów...)[61]. Wskazuje się również materiały wykorzystywane przy opracowywaniu tego planu (np.: „Bułgarski Bank Ludowy, po wykorzystaniu danych zawartych w projektach jednolitych planów społeczno-gospodarczych rozwoju kraju, metod matematycznych, wskaźników normatyw-

---

[60] Zákon ze dne 21 prosince 1970 o cílech a hlavních úkolech státního planu rozvoje Československé socialistické republiky a o státním rozpočtu československé federace, 1971 (Sb. z. č. 41, poz. 135).

[61] Art. 4 pkt d) Dekret o organizacji i funkcjonowaniu Narodowego Banku Socjalistycznego Republiki Rumunii wg: *Akty prawne banków socjalistycznych, Rumunia*, Warszawa 1973; Por. także niemal identycznie brzmiący art. 20 *Statutu Narodowego Banku Socjalistycznej Republiki Rumunii* zamieszczonego w wyżej cytowanym wydaniu.

nych oraz własnych analiz, winien opracować jednolity plan kredytowy...)[62].

„Bank Państwa sporządza bilans systemu kredytowego w postaci wieloletniego i rocznego planu kredytów i źródeł kredytowych. W tym celu wykorzystuje on plan wytwarzania i podziału dochodu narodowego, własne obliczenia i oceny oraz bilanse kredytowe innych instytucji kredytowych"[63]. Ujęcie takie daje pewne wyobrażenie o miejscu prac nad planem kredytowym w sekwencji działań planistycznych[64]. Regulacje systemu bankowego w krajach socjalistycznych akcentują zgodność planu kredytowego z planem gospodarczym. Przy czym czynią to bądź bezpośrednio (np.: „Dla zabezpieczenia zadań i celów objętych państwowymi planami rozwoju gospodarki narodowej Bank — współpracuje z odpowiednimi organami — opracowuje i przedkłada do zatwierdzenia Rządowi [...] projekt planów finansowych (kredytowego, kasowego i dewizowego)"[65], bądź też odnoszą ową zgodność do całej działalności banku („Bank Państwa w oparciu o plan rozwoju gospodarki narodowej ZSRR organizuje i reguluje obieg pieniężny w kraju, gromadzi wolne środki pieniężne państwowych, spółdzielczych i społecznych przedsiębiorstw, organizacji i instytucji, a także ludności, organizuje gromadzenie oszczędności w kraju, udziela kredytu krótko- i długoterminowego..." itd.)[66].

Wyżej przytaczano dotyczące planu kredytowego, przepisy dekretu o organizacji i funkcjonowaniu Narodowego Banku Socjalistycznej Republiki Rumunii oraz statutu tego banku. Podkreślić wszakże trzeba, iż zagadnienia planu kredytowego są przedmiotem regulacji rumuńskiej ustawy o finansach. Jeden z rozdziałów tej ustawy poświęcony jest m. in. systemowi planów finansowych. Przepisy tego rozdziału wskazują, jakie plany wchodzą w skład systemu planów finansowych oraz ogólnie charakteryzują ich rolę w gospodarce socjalistycznej[67].

---

[62] Uchwała nr 43 z dn. 30.12.1973 r. Rady Ministrów Bułgarskiej Republiki Ludowej, w sprawie założeń rozwoju systemu bankowego i jego wpływ na praces produkcyjny (I, pkt 1) wg: *Akty prawne banków socjalistycznych, Bułgaria, Czechosłowacja*, Warszawa 1975.

[63] Ustawa o Banku Państwa NRD z dn. 1.12.1967 r. § 3 pkt 2 wg: *Akty prawne banków socjalistycznych, NRD*, Warszawa 1973.

[64] W 1974 r. w NRD miała miejsce reforma w zakresie systemu bankowego, nadal jednak Bank Państwa sporządza plan kredytowy (por. W. Jaworski, *Reforma bankowa w NRD z 1974 roku*, „Bank i Kredyt" 1974, nr 12, s. 511).

[65] Ustawa z dn. 21.12.1970 r., o Państwowym Banku Czechosłowackim § 4 pkt 1 wg: *Akty prawne banków socjalistycznych, Bułgaria, Czechosłowacja*, [Warszawa 1975].

[66] Statut Banku Państwa ZSRR, pkt 1 wg: *Akty prawne banków socjalistycznych, ZSRR*, Warszawa 1973.

[67] Art. 23—33 rumuńskiej ustawy o finansach.

Zawierają one również określenie innych podmiotów biorących udział w opracowywaniu planu kredytowego. Postanowienia odnoszące się do planu kredytowego obejmują również rozdział poświęcony zadaniom i odpowiedzialności poszczególnych podmiotów w zakresie sporządzania i wykonywania planów finansowych.

Abstrahując od zalet i wad ustawy o finansach jako pewnej całości legislacyjnej, wydaje się, iż dodatnio należy ocenić umieszczenie w jednym akcie prawnych uregulowań odnoszących się do całego systemu planów finansowych. Jest to zgodne z zasadą jedności planowania socjalistycznego. Umożliwia całościowe ujęcie procesów planistycznych zarówno od strony ich przebiegu, jak i roli poszczególnych podmiotów planujących. Ułatwia uniknięcie luk i sprzeczności pomiędzy rozwiązaniami. Pozwala również — pomijając ocenę uregulowań rumuńskich w tym aspekcie — na pełne przedstawienie powiązań i zależności między planami.

Między rozwiązaniami poszczególnych krajów socjalistycznych, odnoszącymi się do planu kredytowego, występują pewne różnice do tyczące układu tego planu, jak również sekwencji działań planistycznych[68]. Jest on w różny sposób wykorzystywany jako narzędzie realizacji założeń polityki kredytowej. Wiąże się to w konsekwencji z różnicami co do stopnia dyrektywności[69]. Wskazać trzeba jednak, iż występują w tym zakresie również podobieństwa, np.: zasadnicze relacje kompetencji między bankiem (aparatem bankowym), ministrem finansów i Radą Ministrów[70].

W związku ze znaczeniem kredytu w gospodarce socjalistycznej, planowanie kredytowe jest istotnym przedmiotem rozważań na gruncie literatury przedmiotu. Aktualne formy planowania kredytowego poddawane są często krytycznym analizom, na podstawie których formułuje się cały szereg postulatów[71].

---

[68] Por. M. Bakeš, *Ceskoslovenské financni právo*, Praha 1976, s. 151 i n.; R. Angełów, *Finansi i kredit i finansiranie na kapitalnotie włożenija*, Warna 1974, s. 331 i n.; *Sowietskoje finansowoje prawo*, red. W. W. Bezczerewnych, S. D. Cypkin, Moskwa 1974, s. 401 i n.; Por. także Jaworski, *Banki i kredyt...*, s. 268—272, 275, 276, 279—281, 286—289, 295, 296.

[69] Jaworski, *Banki i kredyt...*, s. 263.

[70] C. Kosikowski, *Rola Ministra Finansów w systemie zarządzania finansami w państwach socjalistycznych*, Łódź 1976, s. 185.

[71] Por. np.: A. Melkow, *Sowierszenstwowat kreditnoje płanirowanije*, „Diengi i kredit" 1968, № 4, s. 26; N. Barkowski, *Kreditnyj płan i kreditnaja disciplina*, „Diengi i kredit" 1968, № 8, s. 9; W. Rybin, *Kredit w sistiemie uprawlenija socyalisticzeskoj ekonomikoj*, „Diengi i kredit" 1976, № 6, s. 36 i n.; C. Nikołowa, *Njakoj problem na płaniraneto na kredita za oborotni sriedstwa*, „Płanowo Stopanstwo" 1976, t. XXXI, № 1, s. 36 i n.

Podobnie jak w Polsce, również w innych krajach socjalistycznych w procesach planistycznych wykorzystuje się tzw. bilanse syntetyczne, wśród których istotną rolę odgrywa bilans finansowy państwa. Ze względu na przebieg prac nad planami finansowymi i planem społeczno-gospodarczym, bilans finansowy państwa jest z reguły rezultatem współpracy Ministerstwa Finansów i Komisji Planowania[72].

Znaczenie bilansu finansowego niekiedy znajduje odbicie w regulacjach prawnych. Rumuńska ustawa o finansach w rozdziale poświęconym m. in. systemowi planów finansowych określa centralny plan finansowy (nazwa ta odpowiada polskiemu terminowi „bilans finansowy państwa") mianem głównego syntetycznego bilansu gospodarki narodowej, uzasadniającego jednolity plan narodowy. Jednocześnie akt ten wskazuje, iż centralny plan finansowy służy jako instrument zapewnienia równowagi finansowej i ustalenia związków między poszczególnymi mechanizmami finansowymi[73]. O bilansie zasobów finansowych państwa mówią również przepisy o sporządzaniu i wykonywaniu budżetu państwa ZSRR nakazujące opracowanie tego planu przed przygotowaniem preliminarza budżetowego (Gosplan i Ministerstwo Finansów). W literaturze przedmiotu określa się, iż bilans finansowy państwa (na określenie tego planu syntetycznego używa się różnych nazw) stanowi wyraz jedności planowania rzeczowego i finansowego, a także element integrujący wewnętrznie i koordynujący planowanie finansowe[74]. Jego sporządzenie jest istotną fazą przygotowania decyzji co do wyboru odpowiednich wariantów rozwoju gospodarki narodowej[75]. Podobnie jak w naszej literaturze (por. A. Wernik) silnie akcentuje się fakt, iż bilans finansowy pełni swą rolę wraz z innymi bilansami (bilanse dochodów i wydatków ludności, bilanse dochodu narodowego itd.)[76].

---

[72] Por. Kosikowski, *op. cit.*, s. 188 i n.

[73] Art. 9 ustawy o finansach; por. także I. Văcărel, *Finantele Republicii Socialiste România*, Bucuaresti 1974, s. 308 i n.

[74] D. Hunstock, H. Keller, *Die Aufgaben der finanziellec Balinzierung bei der Leitung und Planung der sozialistischen Volkswirtschaft*, „Wirtschaftwissenschaft" 1976, Nr. 5, s. 727 i n.; J. Majtân, *Praktické upravy úhrnného finančního plánu*, „Finance a Úvěr" 1979, № 7, s. 449 i n.; A. Baczurin, *Doskonalenie mechanizmu finansowo-kredytowego* wg: Prz. Zagr. Lit. Finans. 1976, nr 2, s. 33; M. W. Rusenow, W. G. Stojanow, *Finansi na socjalisticzeskata drżawa*, Warna 1973, s. 68 i n.; W. S. Pawłow, *Aktualnyje problemy sowierszenstwowanija swodnogo finansowogo płanirowanija*, „Finansy SSSR" 1978, № 9, s. 27.

[75] Hunstock, Keller, *op. cit.*, s. 727 i n.; A. Babe, *Nowe elementy w opracowywaniu i umocnieniu scentralizowanego planu finansowego* wg: Prz. Zagr. Lit. Finans. 1970, nr 3, s. 4.

[76] G. K. Szechowcow, *Zbiorczy plan finansowy państwa w planowaniu budżetowym* wg: Prz. Zagr. Lit. Finans. 1976, nr 4, s. 69; A. Babe, *op. cit.*, s. 4.

Szczególnie interesujące w świetle dyskusji toczonej na gruncie polskiej literatury (bilans finansowy państwa czy budżet) są poglądy C. K. Szechowcowa. Rozważając zagadnienia relacji zachodzących pomiędzy zbiorczym planem finansowym a budżetem pisze on, iż w pierwszej fazie opracowywania narodowego planu gospodarczego i projektu budżetu zbiorczy plan finansowy zastępuje budżet[77]. Przygotowuje tym samym niezbędne warunki do następnego stadium planowania. W trakcie przechodzenia do konkretnie adresowanego planowania zbiorczy plan traci swoją wagę, dominujące znaczenie ma w tej fazie budżet[78]. Dlatego też zdaniem Szechowcowa „nie jest potrzebne zatwierdzanie jednocześnie z budżetem również zbiorczego planu finansowego"[79]. Jednocześnie opowiada się on za włączeniem planu zbiorczego do planowania wieloletniego i umacniania jego roli w tym zakresie. Stanowisko to trafnie wskazuje różnice między budżetem a planami syntetycznymi. Różny charakter i funkcje tych planów sprawiają, iż zbiorczy plan finansowy nie może być uchwalany zamiast budżetu.

3. Budżet zapewnia od strony finansowej realizację planu społeczno-gospodarczego. Jest on najważniejszym planem finansowym. Jednakże zakres działalności państwa i różnorodność zjawisk finansowych sprawiają, iż poza budżetem występują inne plany finansowe operatywne i syntetyczne. Ponadto zarówno w planowaniu rzeczowym, jak i finansowym zachodzi konieczność rozszerzania horyzontu czasowego planowania, co wyraża się w opracowywaniu planów wieloletnich. Tak więc szeroki zakres planowania społeczno-gospodarczego i finansowego, zróżnicowanie planów finansowych pod względem przedmiotowym, podmiotowym, zakresu czasowego i charakteru prawnego to cechy obecnych rozwiązań.

Planem najlepiej określonym pod względem prawnym jest budżet, a najbardziej dojrzałą formą ujęcia planu finansowego — ustawa budżetowa. Regulacje prawne dotyczące innych planów finansowych są wąskie i niedostatecznie określają ich charakter prawny. Spośród planów finansowych tylko budżet posiada formę ustawy. Inne plany finansowe nie mają tej formy nawet wówczas gdy — jak ma to miejsce w Polsce — są uchwalane przez najwyższy organ władzy. Różnice w zakresie stopnia rozwoju instytucji prawnych występują również

---

[77] Szechowcow, *op. cit.*, s. 74.

[78] G. K. Szechowcow, *Swodnoje biudżetnoje planirowanije*, Moskwa 1976, s. 107.

[79] Szechowcow, *Zbiorczy plan...*, s. 85; por. w tym zakresie rozważania I. Hlavata, *Vymedzenie kriterií tvorby úhrnného finančného plánu*, „Finanse a Úvěr" (čtvrtletin priloha) 1979, № 2, s. 206.

między planowaniem budżetowym a planowaniem społeczno-gospodarczym. Podkreślić wszakże należy, iż w ostatnich kilkunastu latach planowanie społeczno-gospodarcze stało się przedmiotem kompleksowych unormowań ustawowych (Czechosłowacja, Węgry, Polska).

Obecny stopień rozwoju instytucji budżetowych jest owocem długiej ewolucji, podczas gdy pozostałe plany są formami stosunkowo nowymi. W ustroju socjalistycznym wysoką rangę nadano planowi gospodarczemu (społeczno-gospodarczemu), stąd jego ustawowa w wielu państwach forma. Tej randze nie towarzyszył początkowo odpowiedni zespół instytucji prawnych, które by trwale i precyzyjnie określały rolę i charakter, a także procesy planistyczne. Jednocześnie związana z przyjętym modelem kierowania gospodarką dominacja aspektów rzeczowych planowania powodowała zmniejszenie roli planowania finansowego poza samym budżetem. Pewien wpływ na taką sytuację miały niepowodzenia koncepcji państwowego planu finansowego. W miarę zwiększania się roli mechanizmów finansowych w kierowaniu gospodarką rośnie znaczenie planowania finansowego. Taka sytuacja ujawnia stosunkowo niski stopień rozwoju i niedostatki form prawnych w zakresie niektórych planów.

Wzrost znaczenia planowania finansowego i roli Sejmu w kształtowaniu sytuacji gospodarczej przejawiający się w przekazaniu w gestię tego organu poza budżetem innych jeszcze planów finansowych oraz konieczność zharmonizowania i integracji elementów planowania finansowego uzasadnia koncepcję rozszerzonej, wieloczłonowej ustawy budżetowej (ustawy finansowej) obejmującej poza obecnym zakresem przedmiotowym również inne plany uchwalane obecnie w formie uchwały Sejmu (z wyjątkiem bilansu pieniężnych przychodów i wydatków ludności).

Budżet — jak wyżej wskazano — charakteryzuje się z prawnego punktu widzenia cechami wyróżniającymi go spośród innych planów finansowych. Wiążą się one z ustawową formą tego planu. Z drugiej strony — ustawa budżetowa wykazuje jako akt prawny wiele szczególnych cech wynikających z tego, iż będąc aktem prawnym jest jednocześnie aktem planowania.

BIBLIOGRAFIA

Adam L., *Prawo finansowe, Część ogólna*, z. 1, Warszawa 1965.

Ałłahwerdian A. D., *Finansowoje płanirowanije w SSSR*, Moskwa 1966.

Angełow A. S., Kostow M. N., *Finansow plan i finansowo-prawna norma*, Sofia 1972.

Angełow R., *Finansi i kredit i finansiranie na kapitalnotie włożenija*, Warna 1974.

Augustyniak-Górna T., *Rezerwy budżetowe w budżecie polskim w latach 1950—1973*, ZNUŁ 1976, S. I.

Augustyniak-Górna T. Nykiel W., *Zakres samodzielności budżetowej gmin w świetle rozwiązań prawnych w latach 1973—1981*, Probl. RN 1981, nr 51.

Augustyniak-Górna T. Nykiel W., *Wydatki budżetów terenowych* (mpis, referat wygłoszony podczas konferencji nt. *Problemy i perspektywy finansów lokalnych* (Polichno 4—6.06.1984).

Babe A., *Nowe elementy w opracowaniu i umocnieniu scentralizowanego planu finansowego*, za: Prz. Zagr. Lit. Finans. 1970, nr 3.

Baczurin A., *Doskonalenie mechanizmu finansowo-kredytowego*, za: Prz. Zagr. Lit. Finans. 1976, nr 2.

Bakeš M., *Československé financni právo*, Praha 1976.

Bałaban A., *Moc prawna aktów Sejmu i jej następstwa*, Stud. Praw. 1977, nr 2.

Barkowski N., *Kreditnyj plan i kreditnaja discyplina*, „Diengi i Kredit" 1968, № 8.

Barrère A., *Économie et institutions financières*, t. I, *Institutions financières*, Paris 1965.

Bezczerewnych W. W., *Kompetencya Sojuza SSR w obłasti biudżeta*, Moskwa 1976.

Bobrowski C., *Modele gospodarcze*, [w:] *Zagadnienia ekonomii politycznej socjalizmu*, Warszawa 1958.

Bolland S., *Ustawy budżetowe Polski Ludowej*, PiP 1954, nr 5.

Bolland G., *Ekonomiczne i ustrojowe aspekty reformy prawa budżetowego*, RPEiS 1963, nr 3.

Bolland S., *Reforma budżetu czy rekonstrukcja planowania finansowego*, „Finanse" 1973, nr 3.

Bolland S., *Wstęp do nauki finansów*, Warszawa 1976.

Borodo A., *Zagadnienia wpływu parlamentu socjalistycznego na działalność kredytową banków*, „Finanse" 1976, nr 2.

Borodo A., *Charakter prawny planów finansowych*, Toruń 1982.

Brus W., *Ogólne problemy funkcjonowania gospodarki socjalistycznej*, Warszawa 1961.

Brzeziński W., Kaleta J., Martan L., Weralski M., *Problemy prawne planowania gospodarczego*, Warszawa 1964.

Brzozowska J. *Formy prawne i rodzaje zmian w budżetach PRL*, „Finanse" 1968, nr 6.

Burda A., *Konstytucja PRL na tle tendencji rozwojowych konstytucjonalizmu socjalistycznego*, PiP 1967, nr 6.

Burda A., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1969.

Chimiczewa N. I., *Subiekty sowietskogo biudżetnogo prawa*, Saratow 1979.

Ciałkowski R., *Funkcje i konstrukcja budżetu zbiorczego*, Stud. Prawno-Ekon. 1972, t. VIII.

Council of Europe, Study series local and regional authorities in Europe, Standarised european local accounts, Strasburg 1977.

Dębowska-Romanowska T., *Realizacja jedności i powszechności w ustawie budżetowej*, Warszawa 1982.

Dębowska-Romanowska T., *Gospodarka finansowa rad narodowych*, [w:] *Samorząd terytorialny a funkcjonowanie administracji i gospodarki terenowej* (materiały konferencyjne), Łódź 1983.

Dębowska-Romanowska T., *Charakter prawny i funkcje centralnych planów finansowych*, PiP 1984, nr 5.

Dębowska-Romanowska T., Augustyniak-Górna T., *Wybrane problemy funkcjonowania terenowej gospodarki parabudżetowej (na przykładzie województw miejskich)*, Probl. RN 1979, nr 45.

Drabowski E., Jaworski W., Krzyżkiewicz K., *Bankowość w gospodarce socjalistycznej*, Warszawa 1975.

Duguit L., *Manuel de droit constitutionel*, b.m.w. 1907.

Dyskusja na temat dyrektywności planu kredytowego i kasowego, „Wiadomości NBP" 1962, nr 7.

Działocha K., *System źródeł prawa w Konstytucji PRL po 20 latach jej obowiązywania*, PiP 1972, nr 12.

Dzwonkowski H., *Terenowe planowanie społeczno-gospodarcze i finansowe w świetle nowych regulacji prawnych* (mpis, s. 13 i n.), Probl. RN — w druku).

Fedorowicz Z., *Planowanie finansowe*, Warszawa 1974.

Finanse Polski Ludowej w trzydziestoleciu (1944—1973), Warszawa 1975.

Gabjan J., *Nowe prawo budżetowe*, „Finanse" 1984, nr 10.

Gajl N., *Budżet a skarb państwa*, Warszawa 1974.

Gajl N., *Legislacyjne zagadnienia systemu prawno-finansowego przedsiębiorstw uspołecznionych*, PiP 1975, nr 6.

Gajl N., *Instrumenty finansowe w procesie planowania*, RPEiS 1978, nr 1.

Gajl N., *Nowe koncepcje i konstrukcje prawne kierowania i finansowania gospodarki miejskiej i regionu*, [w:] *Struktura prawno-administracyjna i finansowa gospodarki miast uprzemysłowionych*, Wrocław 1978.

Gajl N., *Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową*, Warszawa 1979.

Gajl N., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1980.

Gajl N., *Systemy finansowe przedsiębiorstw uspołecznionych*, Warszawa 1980.

Gajl N., Ciałkowski R., *Budżety miejskich rad narodowych w latach 1950—1970*, Probl. RN 1972, nr 24.

Gaudemet P. M., *Finances publiques, politique financière budget et trésor*, Paris 1974.

Goronowski W., *Klasyfikacja wydatków w budżecie socjalistycznym*, Warszawa 1972.

Grodyński T., *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1932.

Gwiżdż A., *Z zagadnień procedury ustawodawczej*, PiP 1958, nr 7.

Gwiżdż A., *Uchwały Sejmu określające podstawowe kierunki działalności państwa*, PiP 1976, nr 11.

Harasimowicz J., *Zagadnienie uchwalania budżetów zbiorczych w socjalizmie*, Studia podatkowe i budżetowe", Toruń 1964.

Harasimowicz J., *Zagadnienie dyrektywności budżetu (na marginesie reformy prawa budżetowego)*, „Finanse" 1965, nr 6.

Harasimowicz J., *Zagadnienia uchwalania budżetu socjalistycznego*, Warszawa 1965.

Harasimowicz J., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1980.

Hlavata I., *Vymedzenie kriterii tvorby úhrnného finančního plánu*, „Finance a Úvěr" (čtvrtletni priloha) 1979, № 2.

Hunstock D., Keller H., *Die Aufgaben der finanziellen Bilanzierung bei der Leitung und Planung der sozialistischen Volkswirtschaft*, „Wirtschaftwissenschaft" 1976, Nr. 5.

Jampolska C. A., *K woprosu a poniatii zakona w sowietskom prawie*, Sowiets. Gosud. i Prawo 1946, № 10.

Jampolska C. A., *O prawowoj normie i prawowom otnoszenii*, Sowiets. Gosud. i Prawo 1951, nr 9.

Jarosz Z., *Ogólne założenia nowej konstytucji ZSRR*, PiP 1977, nr 10.

Jaroszyński M., Zimmerman M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne, Część ogólna*, Warszawa 1956.

Jaśkiewicz J, Jaśkiewicz Z., *Polski system finansów publicznych*, Warszawa 1966.

Jaśkiewicz Z., *Planowanie społeczno-gospodarcze jako element zarządzania gospodarką narodową*, ZN Wydz. Prawa i Adm., [Gdańsk] 1984, „Prace z zakresu administracji i zarządzania", nr 7.

Jaśkiewiczowa J., *Ustawy budżetowe w PRL*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. II, *Instytucje budżetowe*, cz. I, Wrocław 1982.

Jaworski W., *Banki i kredyt w europejskich krajach socjalistycznych*, Warszawa 1971.

Jaworski W., *Reforma bankowa w NRD z 1974 roku*, „Bank i kredyt" 1974, nr 12.

Jaworski W., Sochacka-Krysiak H., *Finanse krajów socjalistycznych*, Warszawa 1982.

Jellinek G., *Gesetz und Verordnung*, Freiburg 1887.

Jèze G., *Cours de science des finances et de législation financière française. Théorie générale du bugdet*, Paris 1922.

Joffe O. S., Szargorodski M., *Woprosy tieorii prawa*, Moskwa 1961.

Kaleta J., *W sprawie budżetu zbiorczego — polemicznie*, „Finanse" 1958, nr 4.

Kaleta J., *Terenowe planowanie budżetowe w Polsce Ludowej*, Warszawa 1968.

Kaleta J., *Planowanie finansowe w przedsiębiorstwie przemysłowym*, Warszawa 1972.

Kaleta J., *Gospodarka budżetowa*, Warszawa 1980.

Kaleta J., *Kierunki reformy prawa budżetowego*, „Finanse" 1981, nr 12.

Kaleta J., Romanowska W., *Finanse organizacji gospodarczych*, Warszawa 1976.

Kawalec W., *Systemy władz lokalnych w wybranych krajach europejskich*, Warszawa 1979.

Keczekian S. F., *Sowietskij zakon po Stalinskoj Konstitucyi*, Wiest. Mosk. Uniw. 1952. S. Obszczestwiennyje Nauki, № 2, z. 4.

Komar A., *Zagadnienie budżetu zbiorczego w PRL*, RPEiS 1965, nr 3.

Komar A., *Struktura budżetu PRL*, Warszawa 1966.

Komar A., *Finanse rad narodowych*, Warszawa 1970.

Komar A., *Rozwój prawa budżetowego w trzydziestoleciu Polski Ludowej*, RPEiS 1975. nr 1.

Komar A., Łączkowski W., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1976.

Koperkiewicz E., Mordel K., Nykiel W., *Uprawnienia banku w procesie kredytowania przedsiębiorstw*, „Finanse" 1984, nr 3.

Koperkiewicz-Mordel K., Nykiel W., *Kredyt bankowy jako forma finansowania i instrument zarządzania działalnością przedsiębiorstw*, Mat. i Pr. Instyt. Funkcj. Gosp. Nar. 1984 [Warszawa], t. XXXVII.

Kosikowski C., *Zasady budżetowe (na tle projektowanych zmian w prawie budżetowym PRL)*, „Finanse" 1967, nr 5.

Kosikowski C., *Zagadnienie finansów w konstytucji PRL na tle konstytucji europejskich państw socjalistycznych*, Stud. Prawno-Ekon. 1973, t. XI.

Kosikowski C., *Rola Ministra Finansów w systemie zarządzania finansami w państwach socjalistycznych*, Łódź 1976.

Kosikowski C., *Problemy doskonalenia prawodawstwa finansowego PRL*, Stud. Prawno-Ekon. 1981, t. XXVI.

Kosikowski C., *Problemy legislacyjne polskiego prawa finansowego i jego kodyfikacji*, Wrocław 1983.

Kostecki A., *Wykonywanie budżetu*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. II, *Instytucje budżetowe*, Wrocław 1982.

Kostow M., *Konstitucionni osnowi na biudżetnoto prawo*, Sofia 1976.

Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1975.

Kowalski J., *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Warszawa 1977.

Kozłow A. A., *Miestnyje sowiety dieputatow trudiaszczichsja*, Moskwa 1975.

Kucharski M., *Bilanse syntetyczne gospodarki narodowej*, Warszawa 1967.

Kuczew S., *Finansowo prawo na NR Blgarija*, Sofia 1977.

Kurowski L., *Założenia reformy budżetowej na 1957 r.*, „Finanse" 1957, nr 11.

Kurowski L., *Planowanie budżetowe w ramach socjalistycznego planowania gospodarczego*, PiP 1961, nr 8—9.

Kurowski L., *Uwagi w sprawie projektu nowego prawa budżetowego PRL*, „Finanse" 1981, nr 10—11.

Kurowski L., *Wstęp do nauki prawa finansowego*, Warszawa 1982.

Laband P., *Das Finanzrecht des Deutschen Reiches*, Leipzig 1874.

Lalumiére P., *Les Finances Publiques*, Paris 1973.

Laufenburger H., *Finances comparés, États-Unis, France, Angleterre, U.R.S.S.*, Paris 1957.

Longchamps F., *O pojęciu stosunku administracyjno-prawnego w gospodarce państwowej*, PiP 1958, nr 1.

Lubowicki J., *Planowanie budżetowe w ramach planowania ekonomicznego*, RPEiS 1962, nr 1.

Łączkowski W., *Granice samodzielności finansowej rad narodowych a instytucja budżetu zbiorczego*, RPEiS 1966, nr 2.

Łączkowski W., *Kompetencje organów państwa w zakresie autoryzacji budżetu*, Poznań 1968.

Łączkowski W., *Klasyfikacja budżetowa w ustawach budżetowych*, RPEiS 1969, nr 1.

Łączkowski W., *Budżetowe i kredytowe metody kształtowania decyzji*, Warszawa 1978.

Łustacz L., *Akt prawotwórczy a zindywidualizowany akt władzy państwowej*, [w:] *Studia z teorii prawa*, red. S. Ehrlich, Warszawa 1965.

Majewski S., Krzak M., *Bilanse syntetyczne w praktyce planowania w PRL*, „Finanse" 1961, nr 9.

Majtân J., *Praktické upravy úhrnného finančniho plánu*, „Finance a Úvěr" 1979, nr 7.

Malinowski R., *Węzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką narodową*, Warszawa 1975.

Melkow A., *Sowierszenstwowat kreditnoje płanirowanije*, „Diengi i kredit" 1968, № 4.

Moak L., Hillhouse A., *Concepts and practice in local government finance*, Chicago 1977.

Mienicki H., *Zmiany w ustawodawstwie budżetowym w latach 1958—1963*, PiP 1963, nr 7.

Nieckarz S., *Zarys koncepcji zmian w syntetycznym planowaniu finansowym*, „Finanse" 1975, nr 12.

Nikołowa G., *Njakoj problem na płaniraneto na kredita za oborotni sriedstwa*, „Płanowo Stopanstwo" 1976, t. XXXI, № 1.

Nowak K., *Sejm a rząd w Polsce Ludowej*, Warszawa 1975.

Nykiel W., *Normy prawa finansowego — wybrane zagadnienia*, ZNUŁ 1979, S. I, z. 65.

Nykiel W., *Przepisy prawne w zakresie planowania budżetowego (na podstawie badań przeprowadzonych w województwach miejskich)*, Probl. RN 1979, nr 45.

Nykiel W., *Ustawy budżetowe w latach 1971—1978 a prawo budżetowe*, „Finanse" 1978, nr 4.

Olszowy W., *Pozycja obywatela w prawie finansowym PRL*, Łódź 1984.

Opałek K., *Z zagadnień teorii norm prawa socjalistycznego*, Stud. Prawno-Ekon. 1968, t. I.

Opałek K., *Z teorii dyrektyw i norm*, Warszawa 1974.

Opałek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.

Ostrowski K., *O reformie prawa budżetowego w aspekcie społeczno-wychowawczym*, Gosp. i Adm. Ter. 1963, nr 12.

Ostrowski K., *Prawo finansowe, Zarys ogólny*, Warszawa 1970.

Owsiak S., *Bilans finansowy państwa, teoria i praktyka planowania*, Warszawa 1980.

Pawłow W. S., *Aktualnyje problemy sowierszenstwowanija swodnogo finansowogo płatnirowanija*, „Finansy SSSR" 1978, № 9.

Pawłowa L., *Miestnyje biudżety kapitalisticzeskich gosudarstw*, Moskwa 1972.

Peczenik A., *Normy planowe a nauka prawa*, PiP 1966, nr 11.

Pirożyński Z., *Zagadnienie budżetu zbiorczego w polskim prawie finansowym*, „Finanse" 1957, nr 12.

Pirożyński Z., *Zagadnienie dyrektywności i elastyczności budżetu państwowego jako planu finansowego*, Stud. Finans. 1967, nr 4.

Pirożyński Z., *Kierunki doskonalenia planowania dochodów budżetowych z gospodarki uspołecznionej*, Stud. Finans. 1976, nr 21.

Pirożyński Z., *Przesłanki i kierunki zmian w systemie funkcjonowania budżetu państwa*, „Finanse" 1981, nr 9.

Pirożyński Z., *Finansowe podstawy działalności rad narodowych*, „Finanse" 1983, nr 10.

Piskotin M. I., *Sowietskoje biudżetnoje prawo*, Moskwa 1971.

Potapczuk J., *Wieloletnie planowanie budżetowe na Węgrzech*, Gosp. i Adm. Ter. 1973, nr 3.

Pruss W., *Kredyt i polityka kredytowa*, [w:] *Finanse Polski Ludowej w trzydziestoleciu (1944—1979)*, Warszawa 1975.

Przebudowa systemu budżetowego, Warszawa 1974.

Rajewski Z., *Powiązania NPG z systemem finansowym państwa*, Gosp. Plan. 1958, nr 7.

Rot H., *Stosunek wzajemny aktów prawotwórczych de lege ferenda*, PiP 1976, nr 4.

Rot H., Siarkiewicz K., *Akty normatywne terenowych organów władzy i administracji państwowej*, Warszawa 1977.

Rozmaryn S., *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964.

Rozwój terenowych organów władzy w państwie socjalistycznym, Wrocław 1977.

Rozmaryn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967.

Rusenow M. W., Stojanow W. G., *Finansi na socjalisticzeskata drżawa*, Warna 1973.

Ruśkowski E., *Problemy samodzielności finansowej rad narodowych w WRL*, „Finanse" 1983, nr 12.

Rybarski R., *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935.

Rybicki Z., *Administracja gospodarcza w PRL*, Warszawa 1975.

Rybin W., *Kredit w sistiemie uprawlenija socyalisticzeskoj ekonomikoj*, „Diengi i kredit" 1976, № 6.

Siemieński F., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980.

Sistiematizacyja choziajstwiennogo zakonodatielstwa, red. S. N. Bratuś, Moskwa 1971.

Skarżyński R., *Opodatkowanie indywidualnego rzemiosła*, Stud. Finans. 1975, nr 20.

Slovinsky A., Girasek J., *Československé financné pravo*, Bratislava 1974.

Sochacka-Krysiak H., *O potrzebie zmian w systemie budżetowym*, „Finanse" 1981, nr 10—11.

Sowietskoje finansowoje prawo, red. W. W. Bezczerewnych , S. D. Cypkin, Moskwa 1974.

Sowietskoje gosudarstwiennoje prawo, red. S. S. Krawczuk, Moskwa 1975.

Spácil B., *Teorie financního práva ČSSR*, Praha 1970.

Stahl Z., *Istota budżetu*, Arch. Tow. Nauk we Lwowie, 1934, dz. II, t. XIV, z. 4.

Stefani G., *Finanziamento dei servizi urbani e finanza dell' area metropolitana*, [w:] *Finanza locale e finanza centrale*, Bologna 1978.

Stefani G., *Local finance and intergovernmental fiscal relationships in Japan* (mpis).

Stembrowicz J., *Zmiany konstytucji w europejskich państwach socjalistycznych*, PiP 1972, nr 5.

Stourm R., *Le Budget*, Paris 1909.

Struktura prawno-administracyjna i finansowa gospodarki miast uprzemysłowionych (zagadnienia prawnoteoretyczne), red. N. Gajl, Wrocław 1978.

System budżetowy państw socjalistycznych, red. A. W. Zawadzki, Warszawa 1973.

System instytucji prawno-finansowych PRL, red. M. Weralski, t. I, *Instytucje ogólne*; t. II, *Instytucje budżetowe*, cz. I, Wrocław 1982.

Szechowcow G. K., *Swodnoje biudżetnoje planirowanije*, Moskwa 1976.

Szechowcow G. K., *Zbiorczy plan finansowy państwa w planowaniu budżetowym*, [za:] Prz. Zagr. Lit. Finans. 1976.

Szirkiewicz N. A., *Woprosy biudżetnoj klasyfikacyi*, „Finansy SSSR" 1975, № 7.

Szymczak T., *Podstawy ustroju społeczno-gospodarczego*, [w:] *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, Wrocław 1969.

Szymczak T., *Ustrój europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1983.

Tegler E., *Elastyczność budżetów terenowych*, Szczecin 1978.

Tomaka R., *Prawo budżetowe NRD*, RPEiS 1975, nr 3.

Trotabas L., *Finances publiques*, Paris 1964.

Văcărel I., *Finantele Republicii Socialiste România*, Bucuresti 1974.

Wepsięć W., *Plany finansowe*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. I, *Instytucje ogólne*, Wrocław 1982.

Weralski M., *Rola budżetu w planowaniu gospodarczym*, Warszawa 1962.

Weralski M., *Socjalistyczne instytucje budżetowe*, Warszawa 1966.

Weralski M., *Polityka budżetowa*, Warszawa 1971.

Weralski M., *Socjalistyczne instytucje finansowe*, Warszawa 1973.

Weralski M., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1978.

Weralski M., *Zapoznane aspekty ustrojowe prawa budżetowego*, „Finanse" 1981, nr 12.

Weralski M., *Prawny charakter budżetu państwowego*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. II, *Instytucje budżetowe*, cz. I, Wrocław 1982.

Weralski M., *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 1984.

Wernik A., *Niektóre zagadnienia planu kredytowego*, „Finanse" 1976, nr 8.

Wesołowski J., *Bilans płatniczy w gospodarce Polski*, Warszawa 1984.

Wierzbicki Janusz, *Budżety terenowe w Polsce Ludowej*, Poznań 1967.

Wierzbicki Janusz, *Budżety terenowe w systemie wieloletniego planowania budżetowego*, „Finanse" 1973, nr 7.

Wierzbicki Janusz, *Samodzielność finansowa rad narodowych w świetle nowego unormowania zasad ich łukcjonowania*, „Finanse" 1984, nr 7—8.

Wierzbicki Jeremi, *Bilans przepływów rzeczowo-finansowych*, Stud. Finans. 1965, nr 1.

Wierzbicki Jeremi, *Budżet w systemie planowania gospodarczego*, Stud. Finans. 1969, nr 7—8.

Wierzbicki Jeremi, *Treść i forma bilansu finansowego państwa na tle zintegrowanego systemu bilansów syntetycznych*, Stud. Finans. 1972, nr 12.

Wierzbicki Jeremi, *Plan kredytowy w makroekonomicznym rachunku gospodarki narodowej*, Stud. Finans. 1974, nr 18.

Wróblewski J., *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959.

Wróblewski J., *Norma generalna i norma indywidualna*, ZNUŁ 1962, S. I, z. 23.

Wróblewski J., *Sposoby wyznaczania zachowania się przez przepisy prawne*, ZNUŁ 1965, z. 38.

Wróblewski J., *Zasady tworzenia prawa*, Łódź 1981.

Zagadnienia prawne Konstytucji PRL, t. II, Warszawa 1954.

Zakrzewski W., *Zasięg ustawodawstwa*, PiP 1976, nr 3.

Zakrzewski W., *Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej*, Warszawa 1979.

Zamečnik M., *Nové rozpočtove pravidla*, „Finance a Úvěr", 1971, № 4.

Zawadzka B., *Rady narodowe a samorząd terytorialny*, [w:] *Samorząd terytorialny a funkcjonowanie administracji i gospodarki terenowej (materiały konferencyjne)*, Łódź 1983.

Zawadzki A. W., *System dochodów rad narodowych*, Stud. Finans. 1973, nr 15.

Zdzitowiecki J., *Sprawy finansów w ustawie o radach narodowych*, ZNUAM 1958, Prawo, z. 4.

Zdzitowiecki J., *Zasady budżetowe w Konstytucji PRL*, RPEiS 1958, nr 2.

Zdzitowiecki J., *Ustawa budżetowa*, RPEiS 1959, nr 3.

Zdzitowiecki J., *Budżet państwa, budżet centralny i budżety terenowe w Konstytucji PRL*, RPEiS 1966, nr 4.

Zdzitowiecki J., *O dochodach i wydatkach budżetu państwa w Konstytucji PRL*, RPEiS 1969, nr 3.

Zdzitowiecki J., *Zasady budżetowe, budżet i plan gospodarczy na tle Konstytucji PRL*, RPEiS 1969, nr 3.

Zdzitowiecki J., *O budżecie i jego funkcjach na tle Konstytucji PRL*, RPEiS 1970, nr 4.

Zwierzchowski E., *Znaczenie prawne uchwał Sejmu*, PiP 1961, nr 2.

Żebrowski E., *W sprawie dyrektywności wskaźników finansowych*, „Finanse" 1965, nr 5.

LA LOI BUDGÉTAIRE

(Résumé)

La loi budgétaire c'est un acte qui joue un rôle important dans le fonctionnement de l'état. Par la fixation annuelle des étendues et des proportions des ressources financières accumulées et dépensées, le parlement élabore les phénomènes économiques et sociaux du pays. Le budget c'est l'unique plan financier décidé en forme de loi. En même temps le fonctionnement de l'économie budgétaire est sujet de plusieurs actes législatifs. Les règlements se rapportant au budget, inclus dans les constitutions présentent le système budgétaire et son rôle sur le fond des bases du régime social et économique. Les problémes du budget pris dans le contexte du total des règles gérant l'organisation et le fonctionnement des organes locaux du pouvoir et de l'administration apparaissent dans les lois sur les conseils locaux. La forme des institutions particulières qui concourent au même système budgétaire et les principes de celui-ci sont compris dans le droit budgétaire codifié.

La sphère des régularisations constitutionnelles se rapportant au budget est très variée. Les règles concernant le budget, renfermées dans la constitution de la République Populaire de Pologne sont relativement modestes et la demande de les élargir est bien fondée. La constitution en dehors des problémes de compétence doit définir les principes structuraux généraux, les principes fondamentaux de l'économie budgétaire ainsi que le rôle du budget dans le système des plans. La sphère objective et le degré des particularités concernant le budget dans les lois sur les conseils locaux des pays socialistes démontrent que le législateurs apprécient le rôle des mécanismes financiers, dont le fonctionnement efficace conditionne aussi bien le développement économique et social des unités locales que la position convenable des conseils locaux. Il faut aussi souligner que les transformations qu'a subies l'état juridique dans les dernières années tendent à l'augmentation de l'importance des normalisations financières dans les régularisations se rapportant aux conseils locaux.

Les actes législatifs réglant d'une manière complexe les problèmes de l'économie budgétaire paraissent dans tous les pays socialistes. Leurs étendue et caractère sont différents. En Roumanie et en Hongrie il y a des codifications qui se rapportent à tout le système financier et le droit budgétaire constitue leur partie. Dans les autres pays socialistes, les codifications se rapportent au système budgétaire; en URSS et en Tchécoslovaquie, vu le caractère fédératif de ces états, elles paraissent aussi bien à l'échelle de la fédération qu'à celle de la république.

Le droit budgétaire polonais de 1984 ayant la plus large étendue objective est le plus détaillé.

Les normes qui concourent au budget sont un genre particulier des normes de plan. Du point de vue de la division des normes en générales et individuelles, on ne peut pas qualifier les normes concourant au budget de normes générales. Cependant il faut souligner que cette division en normes générales et individuelles a plusieurs défauts et ne peut pas être un instrument suffisant pour déterminer la nature juridique des normes faisant partie du budget. Les traits de ces normes se font mieux voir, quand ils sont mis en application les critères plus universels.

Une suite de traits différenciateurs caractérise les normes concourant au budget sur le fond des autres normes de plan:

1. Le budget contrairement aux autres plans prend la forme de loi (ce trait particulier se rapporte avant tout à la Pologne parce que dans les autres pays socialistes, les plans sociaux et économiques sont aussi votés en forme de la loi).
2. Le caractère directif, qui s'est formé en train d'évoluer et qui est plus grand qu'au cas d'autres plans, est propre au budget.
   - le caractère directif du budget est distinctement déterminé par les normes juridiques (toute différente est la situation en ce qui concerne d'autres plans, dont le caractère directif est hétérogène et en même temps peu déterminé par le droit),
   - les possibilités d'introduire des changements budgétaires sont minutieusement conçues dans les cadres des normes juridiques (l'institutionalisation).
3. Les normes concourant au budget sont conçues d'une façon ordonnée dans les cadres de la classification budgétaire.
   - la classification budgétaire constitue une langue juridique spécifique au cas de ces normes,
   - elle détermine d'une façon précise le sujet et l'objet de la norme budgétaire,
   - la classification rend possible l'agrégation et la désagregation des montants du budget,
   - les normes prennent toujours une des deux formes possibles (revenus et dépenses) ce qui est en rapport avec l'essence du budget comme plan financier.

Dans la sphère des autres plans les formes légalement institutionnalisées de la systématisation et de la construction des normes ne se sont pas formées sur une grande échelle.

Le caractère des normes concourant au budget est costitué par une suite de traits ayant une forme qui du point de vue du droit diffère non seulement des normes juridiques dites classiques, mais aussi démontre son caractère distinctif par rapport à d'autres normes de plan.

L'analyse des relations qu'il y a entre les lois budgétaires et le droit budgétaire codifié en Pologne et dans les autres pays socialistes permet de constater que dans les lois budgétaires polonaises, dans les années 1973—1984, un rôle important était joue parles règles changeant les solutions du droit budgétaire codifié ou la sphère de ses régularisations.

Les lois budgétaires établissaient en ce temps-là l'image du système budgétaire. Outre cela les lois budgétaires constituent un instrument des modifications immédiates du système d'impôts et de quelques institutions appartenant à d'autres chaînons du système financier de l'état.

Dans les lois budgétaires des autres pays socialistes sont dominants les règlements qui concrétisent le droit budgétaire (différente est seulement la situation en Hongrie). Dans la plupart des cas elles déterminent les revenus et les dépenses budgétaires. Les règlements qui changent ou complètent les régularisations du droit budgétaire jouent un rôle relativement peu important. Sporadiques sont les règlements non liés à l'objet du droit budgétaire.

Les solutions des lois budgétaires polonaises changeant le droit budgétaire résultaient des raisons localisées en dehors du système budgétaire (par exemple, les réformes des organes locaux du pouvoir et de l'administration) ou bien étaient causées par les modifications des conceptions concernant le fonctionnement de quelques institutions du système budgétaire. Les changements dans le domaine des mécanismes particuliers de l'économie budgétaire ou bien indépendants des facteurs localisés en dehors du système budgétaire prouvent l'instabilité de la conception du législateur par rapport à ce système. La loi budgétaire comme instrument servant à la réalisation des objectifs de la politique financière courante doit contenir le budget et les autres éléments prévus par le droit budgétaire Cependant elle doit être exempte de toutes les règles concernant les questions non liées au droit budgétaire (p.ex. les impôts) qu'il faudrait insérer dans un autre acte législatif.

Dans certains pays socialistes les lois budgétaires sauf les montants adressés aux budgets locaux enferment les normes déterminant les éléments du système de l'économie budgétaire locale (Hongrie, RDA). En Pologne, les lois budgétaires en changeant le droit budgétaire codifié formaient le sytème des budgets locaux en devenant les actes fondamentaux dans ce domaine. C'était un phénomène désavantageux ainsi du point de vue législatif que par égard à la direction centralisatrice bien distincte des transformations étant cause de la diminution des budgets locaux à la deuxième moitié des années soixante-dix.

Les processus visant à l'élaboration de la loi budgétaire sont seulement généralement déterminés dans les droits budgétaires codifiés des états socialistes. Ces actes ne donnent pas la pleine image des relations qu'il y a entre l'échelon central et celui local.

Si l'échelon central se sert par rapport aux budgets locaux de plusieurs indicateurs obligatoires et de limites, s'il désigne les montants du budget local, s'il introduit les interdictions des changements adressés aux budgets locaux dans les processus de l'exécution du budget en s'ingérant en même temps dans ce processus, le champ d'action des organes locaux sera trop modeste et le fait de voter le budget local par les conseils nationaux (locaux) perdra son importance d'une façon apparente. Une telle situation est inconvenante eu égard au rôle des organes locaux garanti par le régime et à l'effectivité de l'économie budgétaire locale.

Il semble que les moyens fortifiants, déterminés dans la loi budgétaire liés aux instruments appliqués dans le processus d'élaborer les projets des budgets, peuvent constituer les moyens suffisamment efficaces d'influencer les budgets locaux. L'influence positive aussi bien sur l'effectivité des processus de planification que sur la position des conseils locaux peut être exercée par la planification des revenus fortifiants pour les périodes de plusieurs années. Il importe que la sphère des grandeurs obligatoires ne soit pas trop grande, qu'on exploite au plus haut degré les grandeurs calculatrices, celles d'orientation et d'information constituant une prémisse de la décision indépendante de l'organe local et non pas celles qui remplacent cette décision. Par conséquent, il faut attacher de l'importance à la minutieuse détermination statutaire (dans le droit budgétaire) des

limites de l'ingérence du centre dans l'activité des organes locaux dans le domaine du budget.

Le budget est le plan le mieux défini du point de vue juridique et la loi budgétaire est la plus mûre forme de la conception du plan financier. Les régularisations concernant d'autres plans financiers sont étroites et déterminent d'une façon insuffisante leur caractère juridique. Seul le budget parmi les plans financiers a une forme de loi. Les autres plans financiers sont privés de cette forme, même lorsque — comme dans le cas de la Pologne — ils sont votés par le parlement. Les différences dans la sphère du développement des institutions juridiques se font voir aussi entre la planification budgétaire et celle sociale et économique. Pourtant il faut souligner que dans les dernières années la planification sociale et économique est devenue l'objet des normalisations statutaires complexes (Tchécoslovaquie, Hongrie, Pologne). Le degré actuel du développement des institutions budgétaires est résultat d'une longue évolution, pendant que les autres plans sont des formes relativement neuves. Le régime socialiste a accordé de l'importance au plan économique (social et économique), d'où sa forme de loi dans plusieurs états. D'abord cette importance n'était pas accompagnée d'un ensemble convenable d'institutions juridiques définissant d'une façon durable et précise le rôle et le caractère de ce plan aussi bien que les processus de planification. En même temps la domination des aspects réels de planification liée au modèle accepté de gestion contribuait à la diminution du rôle de la planification financière à l'exception du budget. Une telle situation était influencée par les échecs de la conception du plan financier de l'état. Le rôle des mécanismes financiers dans la gestion de l'économie croît à mesure qu'augmente l'importance de la planification financière. Une telle situation met au jour des imperfections dans la sphère des formes juridiques de certains plans.

L'accroissement de l'importance de la planification financière et du rôle de la Diète dans la formation de la situation économique qui se manifeste dans le fait de transmettre à la gestion de cet organe non seulement le budget, mais aussi d'autres plans financiers ainsi que la nécessité d'harmoniser et d'intégrer les éléments de la planification financière motive la conception d'une loi budgétaire élargie et composée de plusieurs éléments, embrassant en dehors du domaine objectif actuel aussi d'autres plans votés à présent en forme de loi par la Diète.

Le budget — comme on l'a démontré ci-dessus — du point de vue juridique se fait distinguer parmi les autres plans financiers grâce à ses traits caractéristiques.

D'autre côté la loi budgétaire, comme un acte legislatif présente plusieurs particularités spécifiques résultant du fait qu'elle est en même temps acte legislatif et acte de planification.

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

1987

Wydanie I. Nakład 255+85 egz. Ark. wyd. 7,9.
Ark. druk: 7,25. Papier kl. III, 70 g, 70 × 100.
Zam. 8/1349/87. P-13. Cena zł 237,—

Drukarnia Uniwersytetu Łódzkiego
Łódź, ul. Nowotki 143

nych oraz własnych analiz, winien opracować jednolity plan kredytowy...)[62].

„Bank Państwa sporządza bilans systemu kredytowego w postaci wieloletniego i rocznego planu kredytów i źródeł kredytowych. W tym celu wykorzystuje on plan wytwarzania i podziału dochodu narodowego, własne obliczenia i oceny oraz bilanse kredytowe innych instytucji kredytowych"[63]. Ujęcie takie daje pewne wyobrażenie o miejscu prac nad planem kredytowym w sekwencji działań planistycznych[64]. Regulacje systemu bankowego w krajach socjalistycznych akcentują zgodność planu kredytowego z planem gospodarczym. Przy czym czynią to bądź bezpośrednio (np.: „Dla zabezpieczenia zadań i celów objętych państwowymi planami rozwoju gospodarki narodowej Bank — współpracuje z odpowiednimi organami — opracowuje i przedkłada do zatwierdzenia Rządowi [...] projekt planów finansowych (kredytowego, kasowego i dewizowego)"[65], bądź też odnoszą ową zgodność do całej działalności banku („Bank Państwa w oparciu o plan rozwoju gospodarki narodowej ZSRR organizuje i reguluje obieg pieniężny w kraju, gromadzi wolne środki pieniężne państwowych, spółdzielczych i społecznych przedsiębiorstw, organizacji i instytucji, a także ludności, organizuje gromadzenie oszczędności w kraju, udziela kredytu krótko- i długoterminowego..." itd.)[66].

Wyżej przytaczano dotyczące planu kredytowego, przepisy dekretu o organizacji i funkcjonowaniu Narodowego Banku Socjalistycznej Republiki Rumunii oraz statutu tego banku. Podkreślić wszakże trzeba, iż zagadnienia planu kredytowego są przedmiotem regulacji rumuńskiej ustawy o finansach. Jeden z rozdziałów tej ustawy poświęcony jest m. in. systemowi planów finansowych. Przepisy tego rozdziału wskazują, jakie plany wchodzą w skład systemu planów finansowych oraz ogólnie charakteryzują ich rolę w gospodarce socjalistycznej[67].

[62] Uchwała nr 43 z dn. 30.12.1973 r. Rady Ministrów Bułgarskiej Republiki Ludowej, w sprawie założeń rozwoju systemu bankowego i jego wpływ na praces produkcyjny (I, pkt 1) wg: *Akty prawne banków socjalistycznych, Bułgaria, Czechosłowacja,* Warszawa 1975.

[63] Ustawa o Banku Państwa NRD z dn. 1.12.1967 r. § 3 pkt 2 wg: *Akty prawne banków socjalistycznych, NRD,* Warszawa 1973.

[64] W 1974 r. w NRD miała miejsce reforma w zakresie systemu bankowego, nadal jednak Bank Państwa sporządza plan kredytowy (por. W. Jaworski, *Reforma bankowa w NRD z 1974 roku,* „Bank i Kredyt" 1974, nr 12, s. 511).

[65] Ustawa z dn. 21.12.1970 r., o Państwowym Banku Czechosłowackim § 4 pkt 1 wg: *Akty prawne banków socjalistycznych, Bułgaria, Czechosłowacja,* [Warszawa 1975].

[66] Statut Banku Państwa ZSRR, pkt 1 wg: *Akty prawne banków socjalistycznych, ZSRR,* Warszawa 1973.

[67] Art. 23—33 rumuńskiej ustawy o finansach.

Zawierają one również określenie innych podmiotów biorących udział w opracowywaniu planu kredytowego. Postanowienia odnoszące się do planu kredytowego obejmują również rozdział poświęcony zadaniom i odpowiedzialności poszczególnych podmiotów w zakresie sporządzania i wykonywania planów finansowych.

Abstrahując od zalet i wad ustawy o finansach jako pewnej całości legislacyjnej, wydaje się, iż dodatnio należy ocenić umieszczenie w jednym akcie prawnych uregulowań odnoszących się do całego systemu planów finansowych. Jest to zgodne z zasadą jedności planowania socjalistycznego. Umożliwia całościowe ujęcie procesów planistycznych zarówno od strony ich przebiegu, jak i roli poszczególnych podmiotów planujących. Ułatwia uniknięcie luk i sprzeczności pomiędzy rozwiązaniami. Pozwala również — pomijając ocenę uregulowań rumuńskich w tym aspekcie — na pełne przedstawienie powiązań i zależności między planami.

Między rozwiązaniami poszczególnych krajów socjalistycznych, odnoszącymi się do planu kredytowego, występują pewne różnice dotyczące układu tego planu, jak również sekwencji działań planistycznych[68]. Jest on w różny sposób wykorzystywany jako narzędzie realizacji założeń polityki kredytowej. Wiąże się to w konsekwencji z różnicami co do stopnia dyrektywności[69]. Wskazać trzeba jednak, iż występują w tym zakresie również podobieństwa, np.: zasadnicze relacje kompetencji między bankiem (aparatem bankowym), ministrem finansów i Radą Ministrów[70].

W związku ze znaczeniem kredytu w gospodarce socjalistycznej, planowanie kredytowe jest istotnym przedmiotem rozważań na gruncie literatury przedmiotu. Aktualne formy planowania kredytowego poddawane są często krytycznym analizom, na podstawie których formułuje się cały szereg postulatów[71].

---

[68] Por. M. Bakeš, *Ceskoslovenské financni právo*, Praha 1976, s. 151 i n.; R. Angełów, *Finansi i kredit i finansiranie na kapitalnotie włożenija*, Warna 1974, s. 331 i n.; *Sowietskoje finansowoje prawo*, red. W. W. Bezczerewnych, S. D. Cypkin, Moskwa 1974, s. 401 i n.; Por. także Jaworski, *Banki i kredyt...*, s. 268—272, 275, 276, 279—281, 286—289, 295, 296.

[69] Jaworski, *Banki i kredyt...*, s. 263.

[70] C. Kosikowski, *Rola Ministra Finansów w systemie zarządzania finansami w państwach socjalistycznych*, Łódź 1976, s. 185.

[71] Por. np.: A. Melkow, *Sowierszenstwowat kreditnoje płanirowanije*, „Diengi i kredit" 1968, № 4, s. 26; N. Barkowski, *Kreditnyj płan i kreditnaja disciplina*, „Diengi i kredit" 1968, № 8, s. 9; W. Rybin, *Kredit w sistiemie uprawlenija socyalisticzeskoj ekonomikoj*, „Diengi i kredit" 1976, № 6, s. 36 i n.; C. Nikołowa, *Njakoj problem na płaniraneto na kredita za oborotni sriedstwa*, „Płanowo Stopanstwo" 1976, t. XXXI, № 1, s. 36 i n.

Podobnie jak w Polsce, również w innych krajach socjalistycznych w procesach planistycznych wykorzystuje się tzw. bilanse syntetyczne, wśród których istotną rolę odgrywa bilans finansowy państwa. Ze względu na przebieg prac nad planami finansowymi i planem społeczno-gospodarczym, bilans finansowy państwa jest z reguły rezultatem współpracy Ministerstwa Finansów i Komisji Planowania[72].

Znaczenie bilansu finansowego niekiedy znajduje odbicie w regulacjach prawnych. Rumuńska ustawa o finansach w rozdziale poświęconym m. in. systemowi planów finansowych określa centralny plan finansowy (nazwa ta odpowiada polskiemu terminowi „bilans finansowy państwa") mianem głównego syntetycznego bilansu gospodarki narodowej, uzasadniającego jednolity plan narodowy. Jednocześnie akt ten wskazuje, iż centralny plan finansowy służy jako instrument zapewnienia równowagi finansowej i ustalenia związków między poszczególnymi mechanizmami finansowymi[73]. O bilansie zasobów finansowych państwa mówią również przepisy o sporządzaniu i wykonywaniu budżetu państwa ZSRR nakazujące opracowanie tego planu przed przygotowaniem preliminarza budżetowego (Gosplan i Ministerstwo Finansów). W literaturze przedmiotu określa się, iż bilans finansowy państwa (na określenie tego planu syntetycznego używa się różnych nazw) stanowi wyraz jedności planowania rzeczowego i finansowego, a także element integrujący wewnętrznie i koordynujący planowanie finansowe[74]. Jego sporządzenie jest istotną fazą przygotowania decyzji co do wyboru odpowiednich wariantów rozwoju gospodarki narodowej[75]. Podobnie jak w naszej literaturze (por. A. Wernik) silnie akcentuje się fakt, iż bilans finansowy pełni swą rolę wraz z innymi bilansami (bilanse dochodów i wydatków ludności, bilanse dochodu narodowego itd.)[76].

---

[72] Por. Kosikowski, *op. cit.*, s. 188 i n.

[73] Art. 9 ustawy o finansach; por. także I. Văcărel, *Finantele Republicii Socialiste România*, Bucuaresti 1974, s. 308 i n.

[74] D. Hunstock, H. Keller, *Die Aufgaben der finanziellec Balinzierung bei der Leitung und Planung der sozialistischen Volkswirtschaft*, „Wirtschaftwissenschaft" 1976, Nr. 5, s. 727 i n.; J. Majtân, *Praktické upravy úhrnného finančního plánu*, „Finance a Úvěr" 1979, № 7, s. 449 i n.; A. Baczurin, *Doskonalenie mechanizmu finansowo-kredytowego* wg: Prz. Zagr. Lit. Finans. 1976, nr 2, s. 33; M. W. Rusenow, W. G. Stojanow, *Finansi na socjalisticzeskata drżawa*, Warna 1973, s. 68 i n.; W. S. Pawłow, *Aktualnyje problemy sowierszenstwowanija swodnogo finansowogo planirowanija*, „Finansy SSSR" 1978, № 9, s. 27.

[75] Hunstock, Keller, *op. cit.*, s. 727 i n.; A. Babe, *Nowe elementy w opracowywaniu i umocnieniu scentralizowanego planu finansowego* wg: Prz. Zagr. Lit. Finans. 1970, nr 3, s. 4.

[76] G. K. Szechowcow, *Zbiorczy plan finansowy państwa w planowaniu budżetowym* wg: Prz. Zagr. Lit. Finans. 1976, nr 4, s. 69; A. Babe, *op. cit.*, s. 4.

Szczególnie interesujące w świetle dyskusji toczonej na gruncie polskiej literatury (bilans finansowy państwa czy budżet) są poglądy C. K. Szechowcowa. Rozważając zagadnienia relacji zachodzących pomiędzy zbiorczym planem finansowym a budżetem pisze on, iż w pierwszej fazie opracowywania narodowego planu gospodarczego i projektu budżetu zbiorczy plan finansowy zastępuje budżet[77]. Przygotowuje tym samym niezbędne warunki do następnego stadium planowania. W trakcie przechodzenia do konkretnie adresowanego planowania zbiorczy plan traci swoją wagę, dominujące znaczenie ma w tej fazie budżet[78]. Dlatego też zdaniem Szechowcowa „nie jest potrzebne zatwierdzanie jednocześnie z budżetem również zbiorczego planu finansowego"[79]. Jednocześnie opowiada się on za włączeniem planu zbiorczego do planowania wieloletniego i umacniania jego roli w tym zakresie. Stanowisko to trafnie wskazuje różnice między budżetem a planami syntetycznymi. Różny charakter i funkcje tych planów sprawiają, iż zbiorczy plan finansowy nie może być uchwalany zamiast budżetu.

3. Budżet zapewnia od strony finansowej realizację planu społeczno-gospodarczego. Jest on najważniejszym planem finansowym. Jednakże zakres działalności państwa i różnorodność zjawisk finansowych sprawiają, iż poza budżetem występują inne plany finansowe operatywne i syntetyczne. Ponadto zarówno w planowaniu rzeczowym, jak i finansowym zachodzi konieczność rozszerzania horyzontu czasowego planowania, co wyraża się w opracowywaniu planów wieloletnich. Tak więc szeroki zakres planowania społeczno-gospodarczego i finansowego, zróżnicowanie planów finansowych pod względem przedmiotowym, podmiotowym, zakresu czasowego i charakteru prawnego to cechy obecnych rozwiązań.

Planem najlepiej określonym pod względem prawnym jest budżet, a najbardziej dojrzałą formą ujęcia planu finansowego — ustawa budżetowa. Regulacje prawne dotyczące innych planów finansowych są wąskie i niedostatecznie określają ich charakter prawny. Spośród planów finansowych tylko budżet posiada formę ustawy. Inne plany finansowe nie mają tej formy nawet wówczas gdy — jak ma to miejsce w Polsce — są uchwalane przez najwyższy organ władzy. Różnice w zakresie stopnia rozwoju instytucji prawnych występują również

[77] Szechowcow, *op. cit.*, s. 74.

[78] G. K. Szechowcow, *Swodnoje biudżetnoje planirowanije*, Moskwa 1976, s. 107.

[79] Szechowcow, *Zbiorczy plan...*, s. 85; por. w tym zakresie rozważania I. Hlavata, *Vymedzenie kriterií tvorby úhrnného finančného plánu*, „Finanse a Úvěr" (čtvrtletin priloha) 1979, № 2, s. 206.

między planowaniem budżetowym a planowaniem społeczno-gospodarczym. Podkreślić wszakże należy, iż w ostatnich kilkunastu latach planowanie społeczno-gospodarcze stało się przedmiotem kompleksowych unormowań ustawowych (Czechosłowacja, Węgry, Polska).

Obecny stopień rozwoju instytucji budżetowych jest owocem długiej ewolucji, podczas gdy pozostałe plany są formami stosunkowo nowymi. W ustroju socjalistycznym wysoką rangę nadano planowi gospodarczemu (społeczno-gospodarczemu), stąd jego ustawowa w wielu państwach forma. Tej randze nie towarzyszył początkowo odpowiedni zespół instytucji prawnych, które by trwale i precyzyjnie określały rolę i charakter, a także procesy planistyczne. Jednocześnie związana z przyjętym modelem kierowania gospodarką dominacja aspektów rzeczowych planowania powodowała zmniejszenie roli planowania finansowego poza samym budżetem. Pewien wpływ na taką sytuację miały niepowodzenia koncepcji państwowego planu finansowego. W miarę zwiększania się roli mechanizmów finansowych w kierowaniu gospodarką rośnie znaczenie planowania finansowego. Taka sytuacja ujawnia stosunkowo niski stopień rozwoju i niedostatki form prawnych w zakresie niektórych planów.

Wzrost znaczenia planowania finansowego i roli Sejmu w kształtowaniu sytuacji gospodarczej przejawiający się w przekazaniu w gestię tego organu poza budżetem innych jeszcze planów finansowych oraz konieczność zharmonizowania i integracji elementów planowania finansowego uzasadnia koncepcję rozszerzonej, wieloczłonowej ustawy budżetowej (ustawy finansowej) obejmującej poza obecnym zakresem przedmiotowym również inne plany uchwalane obecnie w formie uchwały Sejmu (z wyjątkiem bilansu pieniężnych przychodów i wydatków ludności).

Budżet — jak wyżej wskazano — charakteryzuje się z prawnego punktu widzenia cechami wyróżniającymi go spośród innych planów finansowych. Wiążą się one z ustawową formą tego planu. Z drugiej strony — ustawa budżetowa wykazuje jako akt prawny wiele szczególnych cech wynikających z tego, iż będąc aktem prawnym jest jednocześnie aktem planowania.

BIBLIOGRAFIA

Adam L., *Prawo finansowe, Część ogólna*, z. 1, Warszawa 1965.

Afłahwerdian A. D., *Finansowoje płanirowanije w SSSR*, Moskwa 1966.

Angełow A. S., Kostow M. N., *Finansow płan i finansowo-prawna norma*, Sofia 1972,

Angełow R., *Finansi i kredit i finansiranie na kapitalnotie włożenija*, Warna 1974.

Augustyniak-Górna T., *Rezerwy budżetowe w budżecie polskim w latach 1950—1973*, ZNUŁ 1976, S. I.

Augustyniak-Górna T. Nykiel W., *Zakres samodzielności budżetowej gmin w świetle rozwiązań prawnych w latach 1973—1981*, Probl. RN 1981, nr 51.

Augustyniak-Górna T. Nykiel W., *Wydatki budżetów terenowych* (mpis, referat wygłoszony podczas konferencji nt. *Problemy i perspektywy finansów lokalnych* (Polichno 4—6.06.1984).

Babe A., *Nowe elementy w opracowaniu i umocnieniu scentralizowanego planu finansowego*, za: Prz. Zagr. Lit. Finans. 1970, nr 3.

Baczurin A., *Doskonalenie mechanizmu finansowo-kredytowego*, za: Prz. Zagr. Lit. Finans. 1976, nr 2.

Bakeš M., *Československé financni právo*, Praha 1976.

Bałaban A., *Moc prawna aktów Sejmu i jej następstwa*, Stud. Praw. 1977, nr 2.

Barkowski N., *Kreditnyj płan i kreditnaja discyplina*, „Diengi i Kredit" 1968, № 8.

Barrère A., *Économie et institutions financières*, t. I, *Institutions financières*, Paris 1965.

Bezczerewnych W. W., *Kompetencya Sojuza SSR w obłasti biudżeta*, Moskwa 1976.

Bobrowski C., *Modele gospodarcze*, [w:] *Zagadnienia ekonomii politycznej socjalizmu*, Warszawa 1958.

Bolland S., *Ustawy budżetowe Polski Ludowej*, PiP 1954, nr 5.

Bolland G., *Ekonomiczne i ustrojowe aspekty reformy prawa budżetowego*, RPEiS 1963, nr 3.

Bolland S., *Reforma budżetu czy rekonstrukcja planowania finansowego*, „Finanse" 1973, nr 3.

Bolland S., *Wstęp do nauki finansów*, Warszawa 1976.

Borodo A., *Zagadnienia wpływu parlamentu socjalistycznego na działalność kredytową banków*, „Finanse" 1976, nr 2.

Borodo A., *Charakter prawny planów finansowych*, Toruń 1982.

Brus W., *Ogólne problemy funkcjonowania gospodarki socjalistycznej*, Warszawa 1961.

Brzeziński W., Kaleta J., Martan L., Weralski M., *Problemy prawne planowania gospodarczego*, Warszawa 1964.

Brzozowska J. *Formy prawne i rodzaje zmian w budżetach PRL*, „Finanse" 1968, nr 6.

Burda A., *Konstytucja PRL na tle tendencji rozwojowych konstytucjonalizmu socjalistycznego*, PiP 1967, nr 6.

Burda A., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1969.

Chimiczewa N. I., *Subiekty sowietskogo biudżetnogo prawa*, Saratow 1979.

Ciałkowski R., *Funkcje i konstrukcja budżetu zbiorczego*, Stud. Prawno-Ekon. 1972, t. VIII.

Council of Europe, Study series local and regional authorities in Europe, Standarised european local accounts, Strasburg 1977.

Dębowska-Romanowska T., *Realizacja jedności i powszechności w ustawie budżetowej*, Warszawa 1982.

Dębowska-Romanowska T., *Gospodarka finansowa rad narodowych*, [w:] *Samorząd terytorialny a funkcjonowanie administracji i gospodarki terenowej* (materiały konferencyjne), Łódź 1983.

Dębowska-Romanowska T., *Charakter prawny i funkcje centralnych planów finansowych*, PiP 1984, nr 5.

Dębowska-Romanowska T., Augustyniak-Górna T., *Wybrane problemy funkcjonowania terenowej gospodarki parabudżetowej (na przykładzie województw miejskich)*, Probl. RN 1979, nr 45.

Drabowski E., Jaworski W., Krzyżkiewicz K., *Bankowość w gospodarce socjalistycznej*, Warszawa 1975.

Duguit L., *Manuel de droit constitutionel*, b.m.w. 1907.

Dyskusja na temat dyrektywności planu kredytowego i kasowego, „Wiadomości NBP" 1962, nr 7.

Działocha K., *System źródeł prawa w Konstytucji PRL po 20 latach jej obowiązywania*, PiP 1972, nr 12.

Dzwonkowski H., *Terenowe planowanie społeczno-gospodarcze i finansowe w świetle nowych regulacji prawnych* (mpis, s. 13 i n.), Probl. RN — w druku).

Fedorowicz Z., *Planowanie finansowe*, Warszawa 1974.

Finanse Polski Ludowej w trzydziestoleciu (1944—1973), Warszawa 1975.

Gabjan J., *Nowe prawo budżetowe*, „Finanse" 1984, nr 10.

Gajl N., *Budżet a skarb państwa*, Warszawa 1974.

Gajl N., *Legislacyjne zagadnienia systemu prawno-finansowego przedsiębiorstw uspołecznionych*, PiP 1975, nr 6.

Gajl N., *Instrumenty finansowe w procesie planowania*, RPEiS 1978, nr 1.

Gajl N., *Nowe koncepcje i konstrukcje prawne kierowania i finansowania gospodarki miejskiej i regionu*, [w:] *Struktura prawno-administracyjna i finansowa gospodarki miast uprzemysłowionych*, Wrocław 1978.

Gajl N., *Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową*, Warszawa 1979.

Gajl N., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1980.

Gajl N., *Systemy finansowe przedsiębiorstw uspołecznionych*, Warszawa 1980.

Gajl N., Ciałkowski R., *Budżety miejskich rad narodowych w latach 1950—1970*, Probl. RN 1972, nr 24.

Gaudemet P. M., *Finances publiques, politique financière budget et trésor*, Paris 1974.

Goronowski W., *Klasyfikacja wydatków w budżecie socjalistycznym*, Warszawa 1972.

Grodyński T., *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1932.

Gwiżdż A., *Z zagadnień procedury ustawodawczej*, PiP 1958, nr 7.

Gwiżdż A., *Uchwały Sejmu określające podstawowe kierunki działalności państwa*, PiP 1976, nr 11.

Harasimowicz J., *Zagadnienie uchwalania budżetów zbiorczych w socjalizmie*, Studia podatkowe i budżetowe", Toruń 1964.

Harasimowicz J., *Zagadnienie dyrektywności budżetu (na marginesie reformy prawa budżetowego)*, „Finanse" 1965, nr 6.

Harasimowicz J., *Zagadnienia uchwalania budżetu socjalistycznego*, Warszawa 1965.

Harasimowicz J., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1980.

Hlavata I., *Vymedzenie kriterii tvorby úhrnného finančního plánu*, „Finance a Úvěr" (čtvrtletni priloha) 1979, № 2.

Hunstock D., Keller H., *Die Aufgaben der finanziellen Bilanzierung bei der Leitung und Planung der sozialistischen Volkswirtschaft*, „Wirtschaftwissenschaft" 1976, Nr. 5.

Jampolska C. A., *K woprosu a poniatii zakona w sowietskom prawie*, Sowiets. Gosud. i Prawo 1946, № 10.

Jampolska C. A., *O prawowoj normie i prawowom otnoszenii*, Sowiets. Gosud. i Prawo 1951, nr 9.

Jarosz Z., *Ogólne założenia nowej konstytucji ZSRR*, PiP 1977, nr 10.

Jaroszyński M., Zimmerman M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne, Część ogólna*, Warszawa 1956.

Jaśkiewicz J, Jaśkiewicz Z., *Polski system finansów publicznych*, Warszawa 1966.

Jaśkiewicz Z., *Planowanie społeczno-gospodarcze jako element zarządzania gospodarką narodową*, ZN Wydz. Prawa i Adm., [Gdańsk] 1984, „Prace z zakresu administracji i zarządzania", nr 7.

Jaśkiewiczowa J., *Ustawy budżetowe w PRL*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. II, *Instytucje budżetowe*, cz. I, Wrocław 1982.

Jaworski W., *Banki i kredyt w europejskich krajach socjalistycznych*, Warszawa 1971.

Jaworski W., *Reforma bankowa w NRD z 1974 roku*, „Bank i kredyt" 1974, nr 12.

Jaworski W., Sochacka-Krysiak H., *Finanse krajów socjalistycznych*, Warszawa 1982.

Jellinek G., *Gesetz und Verordnung*, Freiburg 1887.

Jèze G., *Cours de science des finances et de législation financière française. Théorie générale du bugdet*, Paris 1922.

Joffe O. S., Szargorodski M., *Woprosy tieorii prawa*, Moskwa 1961.

Kaleta J., *W sprawie budżetu zbiorczego — polemicznie*, „Finanse" 1958, nr 4.

Kaleta J., *Terenowe planowanie budżetowe w Polsce Ludowej*, Warszawa 1968.

Kaleta J., *Planowanie finansowe w przedsiębiorstwie przemysłowym*, Warszawa 1972.

Kaleta J., *Gospodarka budżetowa*, Warszawa 1980.

Kaleta J., *Kierunki reformy prawa budżetowego*, „Finanse" 1981, nr 12.

Kaleta J., Romanowska W., *Finanse organizacji gospodarczych*, Warszawa 1976.

Kawalec W., *Systemy władz lokalnych w wybranych krajach europejskich*, Warszawa 1979.

Keczekian S. F., *Sowietskij zakon po Stalinskoj Konstitucyi*, Wiest. Mosk. Uniw. 1952. S. Obszczestwiennyje Nauki, № 2, z. 4.
Komar A., *Zagadnienie budżetu zbiorczego w PRL*, RPEiS 1965, nr 3.
Komar A., *Struktura budżetu PRL*, Warszawa 1966.
Komar A., *Finanse rad narodowych*, Warszawa 1970.
Komar A., *Rozwój prawa budżetowego w trzydziestoleciu Polski Ludowej*, RPEiS 1975. nr 1.
Komar A., Łączkowski W., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1976.
Koperkiewicz E., Mordel K., Nykiel W., *Uprawnienia banku w procesie kredytowania przedsiębiorstw*, „Finanse" 1984, nr 3.
Koperkiewicz-Mordel K., Nykiel W., *Kredyt bankowy jako forma finansowania i instrument zarządzania działalnością przedsiębiorstw*, Mat. i Pr. Instyt. Funkcj. Gosp. Nar. 1984 [Warszawa], t. XXXVII.
Kosikowski C., *Zasady budżetowe (na tle projektowanych zmian w prawie budżetowym PRL)*, „Finanse" 1967, nr 5.
Kosikowski C., *Zagadnienie finansów w konstytucji PRL na tle konstytucji europejskich państw socjalistycznych*, Stud. Prawno-Ekon. 1973, t. XI.
Kosikowski C., *Rola Ministra Finansów w systemie zarządzania finansami w państwach socjalistycznych*, Łódź 1976.
Kosikowski C., *Problemy doskonalenia prawodawstwa finansowego PRL*, Stud. Prawno-Ekon. 1981, t. XXVI.
Kosikowski C., *Problemy legislacyjne polskiego prawa finansowego i jego kodyfikacji*, Wrocław 1983.
Kostecki A., *Wykonywanie budżetu*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. II, *Instytucje budżetowe*, Wrocław 1982.
Kostow M., *Konstitucionni osnowi na biudżetnoto prawo*, Sofia 1976.
Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1975.
Kowalski J., *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Warszawa 1977.
Kozłow A. A., *Miestnyje sowiety dieputatow trudiaszczichsja*, Moskwa 1975.
Kucharski M., *Bilanse syntetyczne gospodarki narodowej*, Warszawa 1967.
Kuczew S., *Finansowo prawo na NR Bigarija*, Sofia 1977.
Kurowski L., *Założenia reformy budżetowej na 1957 r.*, „Finanse" 1957, nr 11.
Kurowski L., *Planowanie budżetowe w ramach socjalistycznego planowania gospodarczego*, PiP 1961, nr 8—9.
Kurowski L., *Uwagi w sprawie projektu nowego prawa budżetowego PRL*, „Finanse" 1981, nr 10—11.
Kurowski L., *Wstęp do nauki prawa finansowego*, Warszawa 1982.
Laband P., *Das Finanzrecht des Deutschen Reiches*, Leipzig 1874.
Lalumiére P., *Les Finances Publiques*, Paris 1973.
Laufenburger H., *Finances comparés, États-Unis, France, Angleterre, U.R.S.S.*, Paris 1957.
Longchamps F., *O pojęciu stosunku administracyjno-prawnego w gospodarce państwowej*, PiP 1958, nr 1.
Lubowicki J., *Planowanie budżetowe w ramach planowania ekonomicznego*, RPEiS 1962, nr 1.
Łączkowski W., *Granice samodzielności finansowej rad narodowych a instytucja budżetu zbiorczego*, RPEiS 1966, nr 2.
Łączkowski W., *Kompetencje organów państwa w zakresie autoryzacji budżetu*, Poznań 1968.

Łączkowski W., *Klasyfikacja budżetowa w ustawach budżetowych*, RPEiS 1969, nr 1.

Łączkowski W., *Budżetowe i kredytowe metody kształtowania decyzji*, Warszawa 1978.

Łustacz L., *Akt prawotwórczy a zindywidualizowany akt władzy państwowej*, [w:] *Studia z teorii prawa*, red. S. Ehrlich, Warszawa 1965.

Majewski S., Krzak M., *Bilanse syntetyczne w praktyce planowania w PRL*, „Finanse" 1961, nr 9.

Majtân J., *Praktické upravy úhrnného finančniho plánu*, „Finance a Úvěr" 1979, nr 7.

Malinowski R., *Węzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką narodową*, Warszawa 1975.

Melkow A., *Sowierszenstwowat kreditnoje płanirowanije*, „Diengi i kredit" 1968, № 4.

Moak L., Hillhouse A., *Concepts and practice in local government finance*, Chicago 1977.

Mienicki H., *Zmiany w ustawodawstwie budżetowym w latach 1958—1963*, PiP 1963, nr 7.

Nieckarz S., *Zarys koncepcji zmian w syntetycznym planowaniu finansowym*, „Finanse" 1975, nr 12.

Nikołowa G., *Njakoj problem na płaniraneto na kredita za oborotni sriedstwa*, „Płanowo Stopanstwo" 1976, t. XXXI, № 1.

Nowak K., *Sejm a rząd w Polsce Ludowej*, Warszawa 1975.

Nykiel W., *Normy prawa finansowego — wybrane zagadnienia*, ZNUŁ 1979, S. I, z. 65.

Nykiel W., *Przepisy prawne w zakresie planowania budżetowego (na podstawie badań przeprowadzonych w województwach miejskich)*, Probl. RN 1979, nr 45.

Nykiel W., *Ustawy budżetowe w latach 1971—1978 a prawo budżetowe*, „Finanse" 1978, nr 4.

Olszowy W., *Pozycja obywatela w prawie finansowym PRL*, Łódź 1984.

Opałek K., *Z zagadnień teorii norm prawa socjalistycznego*, Stud. Prawno-Ekon. 1968, t. I.

Opałek K., *Z teorii dyrektyw i norm*, Warszawa 1974.

Opałek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.

Ostrowski K., *O reformie prawa budżetowego w aspekcie społeczno-wychowawczym*, Gosp. i Adm. Ter. 1963, nr 12.

Ostrowski K., *Prawo finansowe, Zarys ogólny*, Warszawa 1970.

Owsiak S., *Bilans finansowy państwa, teoria i praktyka planowania*, Warszawa 1980.

Pawłow W. S., *Aktualnyje problemy sowierszenstwowanija swodnogo finansowogo płatnirowanija*, „Finansy SSSR" 1978, № 9.

Pawłowa L., *Miestnyje biudżety kapitalisticzeskich gosudarstw*, Moskwa 1972.

Peczenik A., *Normy planowe a nauka prawa*, PiP 1966, nr 11.

Pirożyński Z., *Zagadnienie budżetu zbiorczego w polskim prawie finansowym*, „Finanse" 1957, nr 12.

Pirożyński Z., *Zagadnienie dyrektywności i elastyczności budżetu państwowego jako planu finansowego*, Stud. Finans. 1967, nr 4.

Pirożyński Z., *Kierunki doskonalenia planowania dochodów budżetowych z gospodarki uspołecznionej*, Stud. Finans. 1976, nr 21.

Pirożyński Z., *Przesłanki i kierunki zmian w systemie funkcjonowania budżetu państwa*, „Finanse" 1981, nr 9.

Pirożyński Z., *Finansowe podstawy działalności rad narodowych*, „Finanse" 1983, nr 10.

Piskotin M. I., *Sowietskoje biudżetnoje prawo*, Moskwa 1971.

Potapczuk J., *Wieloletnie planowanie budżetowe na Węgrzech*, Gosp. i Adm. Ter. 1973, nr 3.

Pruss W., *Kredyt i polityka kredytowa*, [w:] *Finanse Polski Ludowej w trzydziestoleciu (1944—1979)*, Warszawa 1975.

Przebudowa systemu budżetowego, Warszawa 1974.

Rajewski Z., *Powiązania NPG z systemem finansowym państwa*, Gosp. Plan. 1958, nr 7.

Rot H., *Stosunek wzajemny aktów prawotwórczych de lege ferenda*, PiP 1976, nr 4.

Rot H., Siarkiewicz K., *Akty normatywne terenowych organów władzy i administracji państwowej*, Warszawa 1977.

Rozmaryn S., *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964.

Rozwój terenowych organów władzy w państwie socjalistycznym, Wrocław 1977.

Rozmaryn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967.

Rusenow M. W., Stojanow W. G., *Finansi na socjalisticzeskata drżawa*, Warna 1973.

Ruśkowski E., *Problemy samodzielności finansowej rad narodowych w WRL*, „Finanse" 1983, nr 12.

Rybarski R., *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935.

Rybicki Z., *Administracja gospodarcza w PRL*, Warszawa 1975.

Rybin W., *Kredit w sistiemie uprawlenija socyalisticzeskoj ekonomikoj*, „Diengi i kredit" 1976, № 6.

Siemieński F., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980.

Sistiematizacyja choziajstwiennogo zakonodatielstwa, red. S. N. Bratuś, Moskwa 1971.

Skarżyński R., *Opodatkowanie indywidualnego rzemiosła*, Stud. Finans. 1975, nr 20.

Slovinsky A., Girasek J., *Československé financné pravo*, Bratislava 1974.

Sochacka-Krysiak H., *O potrzebie zmian w systemie budżetowym*, „Finanse" 1981, nr 10—11.

Sowietskoje finansowoje prawo, red. W. W. Bezczerewnych, S. D. Cypkin, Moskwa 1974.

Sowietskoje gosudarstwiennoje prawo, red. S. S. Krawczuk, Moskwa 1975.

Spácil B., *Teorie financního práva ČSSR*, Praha 1970.

Stahl Z., *Istota budżetu*, Arch. Tow. Nauk we Lwowie, 1934, dz. II, t. XIV, z. 4.

Stefani G., *Finanziamento dei servizi urbani e finanza dell' area metropolitana*, [w:] *Finanza locale e finanza centrale*, Bologna 1978.

Stefani G., *Local finance and intergovernmental fiscal relationships in Japan* (mpis).

Stembrowicz J., *Zmiany konstytucji w europejskich państwach socjalistycznych*, PiP 1972, nr 5.

Stourm R., *Le Budget*, Paris 1909.

Struktura prawno-administracyjna i finansowa gospodarki miast uprzemysłowionych (zagadnienia prawnoteoretyczne), red. N. Gajl, Wrocław 1978.

System budżetowy państw socjalistycznych, red. A. W. Zawadzki, Warszawa 1973.

System instytucji prawno-finansowych PRL, red. M. Weralski, t. I, *Instytucje ogólne*; t. II, *Instytucje budżetowe*, cz. I, Wrocław 1982.

Szechowcow G. K., *Swodnoje biudżetnoje planirowanije*, Moskwa 1976.

Szechowcow G. K., *Zbiorczy plan finansowy państwa w planowaniu budżetowym*, [za:] Prz. Zagr. Lit. Finans. 1976.

Szirkiewicz N. A., *Woprosy biudżetnoj klasyfikacyi*, „Finansy SSSR" 1975, № 7.

Szymczak T., *Podstawy ustroju społeczno-gospodarczego*, [w:] *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, Wrocław 1969.

Szymczak T., *Ustrój europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1983.

Tegler E., *Elastyczność budżetów terenowych*, Szczecin 1978.

Tomaka R., *Prawo budżetowe NRD*, RPEiS 1975, nr 3.

Trotabas L., *Finances publiques*, Paris 1964.

Văcărel I., *Finantele Republicii Socialiste România*, Bucuresti 1974.

Wepsięć W., *Plany finansowe*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. I, *Instytucje ogólne*, Wrocław 1982.

Weralski M., *Rola budżetu w planowaniu gospodarczym*, Warszawa 1962.

Weralski M., *Socjalistyczne instytucje budżetowe*, Warszawa 1966.

Weralski M., *Polityka budżetowa*, Warszawa 1971.

Weralski M., *Socjalistyczne instytucje finansowe*, Warszawa 1973.

Weralski M., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1978.

Weralski M., *Zapoznane aspekty ustrojowe prawa budżetowego*, „Finanse" 1981, nr 12.

Weralski M., *Prawny charakter budżetu państwowego*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. II, *Instytucje budżetowe*, cz. I, Wrocław 1982.

Weralski M., *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 1984.

Wernik A., *Niektóre zagadnienia planu kredytowego*, „Finanse" 1976, nr 8.

Wesołowski J., *Bilans płatniczy w gospodarce Polski*, Warszawa 1984.

Wierzbicki Janusz, *Budżety terenowe w Polsce Ludowej*, Poznań 1967.

Wierzbicki Janusz, *Budżety terenowe w systemie wieloletniego planowania budżetowego*, „Finanse" 1973, nr 7.

Wierzbicki Janusz, *Samodzielność finansowa rad narodowych w świetle nowego unormowania zasad ich fukcjonowania*, „Finanse" 1984, nr 7—8.

Wierzbicki Jeremi, *Bilans przepływów rzeczowo-finansowych*, Stud. Finans. 1965, nr 1.

Wierzbicki Jeremi, *Budżet w systemie planowania gospodarczego*, Stud. Finans. 1969, nr 7—8.

Wierzbicki Jeremi, *Treść i forma bilansu finansowego państwa na tle zintegrowanego systemu bilansów syntetycznych*, Stud. Finans. 1972, nr 12.

Wierzbicki Jeremi, *Plan kredytowy w makroekonomicznym rachunku gospodarki narodowej*, Stud. Finans. 1974, nr 18.

Wróblewski J., *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959.

Wróblewski J., *Norma generalna i norma indywidualna*, ZNUŁ 1962, S. I, z. 23.

Wróblewski J., *Sposoby wyznaczania zachowania się przez przepisy prawne*, ZNUŁ 1965, z. 38.

Wróblewski J., *Zasady tworzenia prawa*, Łódź 1981.

Zagadnienia prawne Konstytucji PRL, t. II, Warszawa 1954.

Zakrzewski W., *Zasięg ustawodawstwa*, PiP 1976, nr 3.

Zakrzewski W., *Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej*, Warszawa 1979.

Zamečnik M., *Nové rozpočtove pravidla*, „Finance a Úvěr", 1971, № 4.

Zawadzka B., *Rady narodowe a samorząd terytorialny*, [w:] *Samorząd terytorialny a funkcjonowanie administracji i gospodarki terenowej (materiały konferencyjne)*, Łódź 1983.
Zawadzki A. W., *System dochodów rad narodowych*, Stud. Finans. 1973, nr 15.
Zdzitowiecki J., *Sprawy finansów w ustawie o radach narodowych*, ZNUAM 1958, Prawo, z. 4.
Zdzitowiecki J., *Zasady budżetowe w Konstytucji PRL*, RPEiS 1958, nr 2.
Zdzitowiecki J., *Ustawa budżetowa*, RPEiS 1959, nr 3.
Zdzitowiecki J., *Budżet państwa, budżet centralny i budżety terenowe w Konstytucji PRL*, RPEiS 1966, nr 4.
Zdzitowiecki J., *O dochodach i wydatkach budżetu państwa w Konstytucji PRL*, RPEiS 1969, nr 3.
Zdzitowiecki J., *Zasady budżetowe, budżet i plan gospodarczy na tle Konstytucji PRL*, RPEiS 1969, nr 3.
Zdzitowiecki J., *O budżecie i jego funkcjach na tle Konstytucji PRL*, RPEiS 1970, nr 4.
Zwierzchowski E., *Znaczenie prawne uchwał Sejmu*, PiP 1961, nr 2.
Żebrowski E., *W sprawie dyrektywności wskaźników finansowych*, „Finanse" 1965, nr 5.

LA LOI BUDGÉTAIRE

(Résumé)

La loi budgétaire c'est un acte qui joue un rôle important dans le fonctionnement de l'état. Par la fixation annuelle des étendues et des proportions des ressources financières accumulées et dépensées, le parlement élabore les phénomènes économiques et sociaux du pays. Le budget c'est l'unique plan financier décidé en forme de loi. En même temps le fonctionnement de l'économie budgétaire est sujet de plusieurs actes législatifs. Les règlements se rapportant au budget, inclus dans les constitutions présentent le système budgétaire et son rôle sur le fond des bases du régime social et économique. Les problémes du budget pris dans le contexte du total des règles gérant l'organisation et le fonctionnement des organes locaux du pouvoir et de l'administration apparaissent dans les lois sur les conseils locaux. La forme des institutions particulières qui concourent au même système budgétaire et les principes de celui-ci sont compris dans le droit budgétaire codifié.

La sphère des régularisations constitutionnelles se rapportant au budget est très variée. Les règles concernant le budget, renfermées dans la constitution de la République Populaire de Pologne sont relativement modestes et la demande de les élargir est bien fondée. La constitution en dehors des problémes de compétence doit définir les principes structuraux généraux, les principes fondamentaux de l'économie budgétaire ainsi que le rôle du budget dans le système des plans. La sphère objective et le degré des particularités concernant le budget dans les lois sur les conseils locaux des pays socialistes démontrent que le législateurs apprécient le rôle des mécanismes financiers, dont le fonctionnement efficace conditionne aussi bien le développement économique et social des unités locales que la position convenable des conseils locaux. Il faut aussi souligner que les transformations qu'a subies l'état juridique dans les dernières années tendent à l'augmentation de l'importance des normalisations financières dans les régularisations se rapportant aux conseils locaux.

Les actes législatifs réglant d'une manière complexe les problèmes de l'économie budgétaire paraissent dans tous les pays socialistes. Leurs étendue et caractère sont différents. En Roumanie et en Hongrie il y a des codifications qui se rapportent à tout le système financier et le droit budgétaire constitue leur partie. Dans les autres pays socialistes, les codifications se rapportent au système budgétaire; en URSS et en Tchécoslovaquie, vu le caractère fédératif de ces états, elles paraissent aussi bien à l'échelle de la fédération qu'à celle de la république.

Le droit budgétaire polonais de 1984 ayant la plus large étendue objective est le plus détaillé.

Les normes qui concourent au budget sont un genre particulier des normes de plan. Du point de vue de la division des normes en générales et individuelles, on ne peut pas qualifier les normes concourant au budget de normes générales. Cependant il faut souligner que cette division en normes générales et individuelles a plusieurs défauts et ne peut pas être un instrument suffisant pour déterminer la nature juridique des normes faisant partie du budget. Les traits de ces normes se font mieux voir, quand ils sont mis en application les critères plus universels.

Une suite de traits différenciateurs caractérise les normes concourant au budget sur le fond des autres normes de plan:

1. Le budget contrairement aux autres plans prend la forme de loi (ce trait particulier se rapporte avant tout à la Pologne parce que dans les autres pays socialistes, les plans sociaux et économiques sont aussi votés en forme da la loi).
2. Le caractère directif, qui s'est formé en train d'évoluer et qui est plus grand qu'au cas d'autres plans, est propre au budget.
   — le caractère directif du budget est distinctement déterminé par les normes juridiques (toute différente est la situation en ce qui concerne d'autres plans, dont le caractère directif est hétérogène et en même temps peu déterminé par le droit),
   — les possibilités d'introduire des changements budgétaires sont minutieusement conçues dans les cadres des normes juridiques (l'institutionalisation).
3. Les normes concourant au budget sont conçues d'une façon ordonnée dans les cadres de la classification budgétaire.
   — la classification budgétaire constitue une langue juridique spécifique au cas de ces normes,
   — elle détermine d'une façon précise le sujet et l'objet de la norme budgétaire,
   — la classification rend possible l'agrégation et la désagregation des montants du budget,
   — les normes prennent toujours une des deux formes possibles (revenus et dépenses) ce qui est en rapport avec l'essence du budget comme plan financier.

Dans la sphère des autres plans les formes légalement institutionnalisées de la systématisation et de la construction des normes ne se sont pas formées sur une grande échelle.

Le caractère des normes concourant au budget est costitué par une suite de traits ayant une forme qui du point de vue du droit diffère non seulement des normes juridiques dites classiques, mais aussi démontre son caractère distinctif par rapport à d'autres normes de plan.

L'analyse des relations qu'il y a entre les lois budgétaires et le droit budgétaire codifié en Pologne et dans les autres pays socialistes permet de constater que dans les lois budgétaires polonaises, dans les années 1973—1984, un rôle important était joue parles règles changeant les solutions du droit budgétaire codifié ou la sphère de ses régularisations.

Les lois budgétaires établissaient en ce temps-là l'image du système budgétaire. Outre cela les lois budgétaires constituent un instrument des modifications immédiates du système d'impôts et de quelques institutions appartenant à d'autres chaînons du système financier de l'état.

Dans les lois budgétaires des autres pays socialistes sont dominants les règlements qui concrétisent le droit budgétaire (différente est seulement la situation en Hongrie). Dans la plupart des cas elles déterminent les revenus et les dépenses budgétaires. Les règlements qui changent ou complètent les régularisations du droit budgétaire jouent un rôle relativement peu important. Sporadiques sont les règlements non liés à l'objet du droit budgétaire.

Les solutions des lois budgétaires polonaises changeant le droit budgétaire résultaient des raisons localisées en dehors du système budgétaire (par exemple, les réformes des organes locaux du pouvoir et de l'administration) ou bien étaient causées par les modifications des conceptions concernant le fonctionnement de quelques institutions du système budgétaire. Les changements dans le domaine des mécanismes particuliers de l'économie budgétaire ou bien indépendants des facteurs localisés en dehors du système budgétaire prouvent l'instabilité de la conception du législateur par rapport à ce système. La loi budgétaire comme instrument servant à la réalisation des objectifs de la politique financière courante doit contenir le budget et les autres éléments prévus par le droit budgétaire Cependant elle doit être exempte de toutes les règles concernant les questions non liées au droit budgétaire (p.ex. les impôts) qu'il faudrait insérer dans un autre acte législatif.

Dans certains pays socialistes les lois budgétaires sauf les montants adressés aux budgets locaux enferment les normes déterminant les éléments du système de l'économie budgétaire locale (Hongrie, RDA). En Pologne, les lois budgétaires en changeant le droit budgétaire codifié formaient le sytème des budgets locaux en devenant les actes fondamentaux dans ce domaine. C'était un phénomène désavantageux ainsi du point de vue législatif que par égard à la direction centralisatrice bien distincte des transformations étant cause de la diminution des budgets locaux à la deuxième moitié des années soixante-dix.

Les processus visant à l'élaboration de la loi budgétaire sont seulement généralement déterminés dans les droits budgétaires codifiés des états socialistes. Ces actes ne donnent pas la pleine image des relations qu'il y a entre l'échelon central et celui local.

Si l'échelon central se sert par rapport aux budgets locaux de plusieurs indicateurs obligatoires et de limites, s'il désigne les montants du budget local, s'il introduit les interdictions des changements adressés aux budgets locaux dans les processus de l'exécution du budget en s'ingérant en même temps dans ce processus, le champ d'action des organes locaux sera trop modeste et le fait de voter le budget local par les conseils nationaux (locaux) perdra son importance d'une façon apparente. Une telle situation est inconvenante eu égard au rôle des organes locaux garanti par le régime et à l'effectivité de l'économie budgétaire locale.

Il semble que les moyens fortifiants, déterminés dans la loi budgétaire liés aux instruments appliqués dans le processus d'élaborer les projets des budgets, peuvent constituer les moyens suffisamment efficaces d'influencer les budgets locaux. L'influence positive aussi bien sur l'effectivité des processus de planification que sur la position des conseils locaux peut être exercée par la planification des revenus fortifiants pour les périodes de plusieurs années. Il importe que la sphère des grandeurs obligatoires ne soit pas trop grande, qu'on exploite au plus haut degré les grandeurs calculatrices, celles d'orientation et d'information constituant une prémisse de la décision indépendante de l'organe local et non pas celles qui remplacent cette décision. Par conséquent, il faut attacher de l'importance à la minutieuse détermination statutaire (dans le droit budgétaire) des

limites de l'ingérence du centre dans l'activité des organes locaux dans le domaine du budget.

Le budget est le plan le mieux défini du point de vue juridique et la loi budgétaire est la plus mûre forme de la conception du plan financier. Les régularisations concernant d'autres plans financiers sont étroites et déterminent d'une façon insuffisante leur caractère juridique. Seul le budget parmi les plans financiers a une forme de loi. Les autres plans financiers sont privés de cette forme, même lorsque — comme dans le cas de la Pologne — ils sont votés par le parlement. Les différences dans la sphère du développement des institutions juridiques se font voir aussi entre la planification budgétaire et celle sociale et économique. Pourtant il faut souligner que dans les dernières années la planification sociale et économique est devenue l'objet des normalisations statutaires complexes (Tchécoslovaquie, Hongrie, Pologne). Le degré actuel du développement des institutions budgétaires est résultat d'une longue évolution, pendant que les autres plans sont des formes relativement neuves. Le régime socialiste a accordé de l'importance au plan économique (social et économique), d'où sa forme de loi dans plusieurs états. D'abord cette importance n'était pas accompagnée d'un ensemble convenable d'institutions juridiques définissant d'une façon durable et précise le rôle et le caractère de ce plan aussi bien que les processus de planification. En même temps la domination des aspects réels de planification liée au modèle accepté de gestion contribuait à la diminution du rôle de la planification financière à l'exception du budget. Une telle situation était influencée par les échecs de la conception du plan financier de l'état. Le rôle des mécanismes financiers dans la gestion de l'économie croît à mesure qu'augmente l'importance de la planification financière. Une telle situation met au jour des imperfections dans la sphère des formes juridiques de certains plans.

L'accroissement de l'importance de la planification financière et du rôle de la Diète dans la formation de la situation économique qui se manifeste dans le fait de transmettre à la gestion de cet organe non seulement le budget, mais aussi d'autres plans financiers ainsi que la nécessité d'harmoniser et d'intégrer les éléments de la planification financière motive la conception d'une loi budgétaire élargie et composée de plusieurs éléments, embrassant en dehors du domaine objectif actuel aussi d'autres plans votés à présent en forme de loi par la Diète.

Le budget — comme on l'a démontré ci-dessus — du point de vue juridique se fait distinguer parmi les autres plans financiers grâce à ses traits caractéristiques.

D'autre côté la loi budgétaire, comme un acte législatif présente plusieurs particularités spécifiques résultant du fait qu'elle est en même temps acte législatif et acte de planification.

BIBLIOTEKA UNIWERSYTECKA ŁÓDZI

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

1987

Wydanie I. Nakład 255+85 egz. Ark. wyd. 7,9. Ark. druk: 7,25. Papier kl. III, 70 g, 70 × 100. Zam. 8/1349/87. P-13. Cena zł 237,—

Drukarnia Uniwersytetu Łódzkiego
Łódź, ul. Nowotki 143