

Paweł Grata

## ŹRÓDŁA PRAWA BUDŻETOWEGO W POLSCE W LATACH 1918-1939

### Wstęp

Prawo budżetowe rozumiane jako zbiór przepisów określających sposób i warunki powstawania budżetu oraz jego wykonywania i kontroli stanowi ważny składnik systemu prawnego państwa. Znaczenie gospodarki budżetowej w życiu ekonomicznym i społecznym, z założenia, taką pozycję norm prawnych w tym względzie determinuje. Nie inaczej było w odbudowanej po latach zaborów niepodległej Polsce, gdzie dynamika zjawisk związanych z funkcjonowaniem skarbowości kwestie te jeszcze bardziej uwypuklała. W obliczu zaś niepowodzenia, podejmowanych w całym okresie międzywojennym, prób całościowego uregulowania kwestii związanych z układaniem, uchwalaniem, wykonywaniem i kontrolowaniem budżetu, katalog obowiązujących w tym zakresie w Rzeczypospolitej aktów prawnych okazał się być nad wyraz rozbudowany<sup>1</sup>.

Źródła prawa budżetowego były nie tylko rozproszone, ale i znacząco zróżnicowane pod względem formalno-prawnym. W sposób rozmaity można by je też próbować klasyfikować. Wydaje się, że w kontekście samych procesów kształtowania się systemu prawnego, najbardziej adekwatne byłoby oparcie się na kryterium i cezurach czasowych, uwzględniających zasadnicze zmiany ustrojowe określone przez kolejne akty rangi konstytucyjnej. Jednak z punktu widzenia analizy określonego i obowiązującego w poszczególnych okresach dwudziestolecia międzywojennego stanu prawnego oraz potrzeb bardziej precyzyjnego przyjrzenia się stosowanym zasadom i normom warto przychylić się do koncepcji jednego z największych w tej dziedzinie polskich autorytetów tego okresu prof. Tadeusza Grodyńskiego. W swym fundamentalnym, wydanym w 1932 r. dziele „Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym” skłaniał się on bowiem ku podziałowi formalno-prawnemu<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Na temat podejmowanych w okresie międzywojennym prób kodyfikacji polskiego prawa budżetowego zob. P. Grata, *Problem kodyfikacji prawa budżetowego w pracach parlamentu II Rzeczypospolitej*, Przegląd Sejmowy, 2011, nr 2, s. 41-64.

<sup>2</sup> T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1932, s. 37-41; cezury czasowe, oparte na „kryterium konstytucyjnym”, autor niniejszego tekstu wykorzystał w pracy *Parlamentarna kontrola budżetu w świetle ewolucji prawa budżetowego II Rzeczypospolitej*, Przegląd Sejmowy, 2012, nr 4, s. 143-164.

Według tego autora polskie prawo budżetowe składało się z: „1) szeregu ustaw i rozporządzeń Prezydenta Rzplitej traktujących o poszczególnych instytucjach prawa budżetowego, 2) rozporządzeń rady ministrów i poszczególnych ministrów, a zwłaszcza ministra skarbu, z zakresu prawa budżetowego i rachunkowości publicznej, 3) praktyki, tworzącej zwyczaj o mocy prawnej”. W ramach pierwszej z grup, przesądzającej *de facto* o stanie prawnym w tej dziedzinie życia gospodarczego, Grodyński wydzielał będące ustrojową podstawą wszelkich rozwiązań szczegółowych ustawy zasadnicze oraz niezwykle istotne z punktu widzenia bieżącej modyfikacji i kształtowania obowiązujących przepisów prawa budżetowego ustawy skarbowe<sup>3</sup>.

Ze względu na to, że rozporządzenia wykonawcze, zarządzenia, instrukcje i przepisy kasowe pełniły funkcje jedynie pomocnicze w stosunku do aktów wyższego rzędu a normy zwyczajowe, z racji swego charakteru, z założenia nie posiadały umocowania prawnego, do podstawowych kategorii obowiązujących w Drugiej Rzeczypospolitej źródeł prawa budżetowego zaliczyć należy: akty rangi konstytucyjnej, regulacyjne postanowienia kolejnych ustaw skarbowych oraz kształtujące wybrane aspekty jego funkcjonowania – ustawy i rozporządzenia prezydenckie. Podjęta w niniejszym tekście próba analizy regulacji prawnych, mieszczących się w wymienionych kategoriach, ukierunkowana została na uzyskanie odpowiedzi na pytanie o kształt systemu prawnego porządkującego zasady gospodarki budżetowej w międzywojennej Polsce, a także o zachodzącą w tej mierze (wraz ze zmianami sytuacji gospodarczej i politycznej) ewolucję, jej kierunek i efekty postrzegane z punktu widzenia obowiązującego w końcu lat trzydziestych stanu prawnego<sup>4</sup>.

### Prawo budżetowe w aktach rangi konstytucyjnej

Znaczenie gospodarki budżetowej z założenia determinować musiało umiejscowienie związanych z nią regulacji w zasadniczych, z punktu widzenia ustroju państwa, ustawach konstytucyjnych. Oprócz dwóch całościowych aktów w tej dziedzinie – Konstytucji Marcowej oraz Konstytucji Kwietniowej – wymienić należy również, tzw. Małą Konstytucję z 20 lutego 1919 r. oraz niezwykle istotną z punktu widzenia nie tylko prawa budżetowego, tzw. nowelę sierpniową, w sposób znaczący zmieniającą w roku 1926 zasady konstruowania budżetu państwa. Różne było miejsce kwestii skarbowych w wymienionych aktach prawnych. Wspólna miała być jednak dla nich nadrzędna rola w stosunku do pozostałych kategorii źródeł prawa budżetowego, a także znaczący wpływ na praktykę skarbową, chociaż w tej ostatniej sprawie wyraźnym wyjątkiem była specyficzna i tymczasowa z założenia Mała Konstytucja z 1919 r.

<sup>3</sup> T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa...*, s. 37; w sposób podobny źródła prawa budżetowego dzielił inny znawca problemu Ignacy Czuma, zob. tegoż, *Równowaga budżetu na tle prawa budżetowego różnych państw*, Lublin 1924, s. 45-58.

<sup>4</sup> Na temat kształtu i ewolucji przepisów rachunkowo-kasowych por. np. A. B., *Szlakiem rozwoju kasowości i rachunkowości w Polsce*, Czasopismo Skarbowe, 1926, nr 1, s. 21-22; nr 3, s. 15-18; nr 6, s. 12-15; T. Nodzyński, *Przepisy rachunkowe i kasowe w administracji państwowej*, Czasopismo Skarbowe, 1935, nr 6, s. 328-334.

Mimo że „Uchwała Sejmu Ustawodawczego o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa” przez ponad dwa lata stanowiła podstawę ustroju państwa polskiego, trudno, z racji ogólnego charakteru dokumentu, doszukiwać się w nim bezpośrednich odniesień do gospodarki budżetowej państwa. Zapisana wprawdzie w artykule 1 zasada przyznająca Sejmowi Ustawodawczemu wyłączne kompetencje ustawodawcze przesądzała w praktyce o tym, że także w zakresie kształtowania gospodarki budżetowej to Izba otrzymała suwerenne prawa, jednak praktyka w tym względzie była daleka od tak zarysowanego modelu. Trudności budżetowe i walutowe państwa uniemożliwiały bowiem uchwalanie w kolejnych latach ustaw budżetowych na poszczególne okresy, co poważnie musiało deprecjonować znaczenie Małej Konstytucji w tej materii, a rolę zasadniczą w kreowaniu gospodarki skarbowej przenosiło na znacznie niższe rangą akty prawne i kształtujące się w tym czasie normy zwyczajowe<sup>5</sup>.

Pierwszą konstytucyjną regulację zasad prawa budżetowego przyniosła dopiero przyjęta przez Sejm Ustawodawczy 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Precyzowała ona miejsce parlamentu w gospodarce skarbowej państwa, określała sposoby sprawowania nad nią kontroli, ale również odnosiła się bezpośrednio do kwestii budżetowych. W myśl ustawy zasadniczej, parlament utrzymywał swe kompetencje ustawodawcze („nie ma ustawy bez zgody Sejmu, wyrażonej w sposób regulaminowo ustalony”), a objęte nimi były, między innymi zapisane w artykule 6 i ściśle związane z gospodarką budżetową zaciąganie pożyczek państwowych, zbycie, zamiana i obciążenie majątku państwowego, uprawnienia do nakładania podatków i opłat publicznych, czy ustanawianie cel i monopolów. Kolejne trzy artykuły gwarantowały władzy ustawodawczej kontrolę nad realizacją polityki skarbowej państwa wykonywaną przez zobowiązanie rządu do przedstawiania do parlamentarnego zatwierdzenia corocznych zamknięć rachunków państwowych (art. 7), prawo kontroli nad długami państwa (art. 8) oraz poddanie całej gospodarki finansowej nadzorowi ze strony podległej parlamentowi Najwyższej Izbie Kontroli<sup>6</sup>.

Wprost do kwestii kształtowania zasad gospodarki budżetowej państwa odnosiły się dwa z artykułów ustawy zasadniczej. W art. 4 zapisano, że budżet państwowy na następny rok miał być corocznie określany ustawą państwową, natomiast w art. 25, wśród zasad regulujących funkcjonowanie Sejmu i Senatu, znalazły się postanowienia dotyczące uchwalania budżetu. Zgodnie z nimi Sejm winien być zwoływany „corocznie najpóźniej w październiku na sesję zwyczajną celem uchwalenia budżetu” i dalej, „Sejm, zwołany w październiku na sesję zwyczajną, nie może być zamknięty przed uchwaleniem

<sup>5</sup> Dz. U. z 1919 r. Nr 19, poz. 226; S. Rogowski, *Małe konstytucje (1919-1947-1992)*, Przegląd Sejmowy, 1999, nr 2, s. 18-19; na temat gospodarki budżetowej pierwszych lat niepodległości zob. T. Grodyński, *Dwadzieścia lat walki o równowagę budżetu*, Polska Gospodarcza, 1938, z. 46, s. 1574-1575; Z. Borowicz, *Budżety państwowe [w:] Odrodzona skarbowość polska. Zarys historyczny*, Warszawa 1931, s. 139-143; E. Taylor, *Budżet, dług, waluta*, Ruch Ekonomiczny i Socjologiczny, 1922, z. 2, s. 368-371; A. W. Zawadzki, *Budżet państwowy w zaraniu II Rzeczypospolitej (1918-1923)*, Finanse, 1968, nr 12, s. 1-17.

<sup>6</sup> Ustawa z 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1921 r., Nr 44, poz. 267).

budżetu”. Był to zatem przepis, który jak się wydawało twórcom ustawy zasadniczej, rozwiązywać miał problemy wiążące się z uprzednim nieuchwalaniem przez Sejm Ustawodawczy ustaw skarbowych na kolejne okresy budżetowe, jednak zabrakło konkretnych terminów, które parlament do uchwalania ustawy budżetowej by obliigowały. Ważnym z punktu widzenia tworzenia podstaw prawa budżetowego był również artykuł 10 Konstytucji, w którym nie tylko potwierdzano prawo inicjatywy ustawodawczej rządu i Sejmu, ale również wprowadzano konieczność przedstawiania źródeł pokrycia wydatków, które wynikały ze składanych wniosków i projektów ustaw<sup>7</sup>.

Konstytucja Marcowa, mimo że podjęła problematykę kształtowania budżetu państwa, pozostawiła zbyt wiele w tej materii niedomówień i swobody interpretacyjnej, by stanowić ścisłą i jednoznaczną regulację ustrojową. Praktyka pokazała, że największym uchybieniem, z punktu widzenia praktyki gospodarki budżetowej, stał się w ustawie zasadniczej brak jasnych reguł gwarantujących skuteczność uchwalania ustaw skarbowych, czego przykładem były lata 1922–1923, gdy najpierw prawnej podstawy gospodarki skarbowej państwa nie było w ogóle, zaś w roku 1923 oparta ona została na sprzecznej *de facto* z Konstytucją praktyce kolejnych kwartalnych prowizoriów budżetowych. Trwała, w warunkach braku kodyfikacji prawa budżetowego, niezdolność przepisów ustawy zasadniczej do efektywnej regulacji tej sfery aktywności państwa potwierdził również paradoksalnie okres reform skarbowych rządu Władysława Grabskiego. Mimo że przyniósł on pierwsze w warunkach niepodległego państwa ustawy skarbowe obejmujące pełne okresy roczne, to zarówno w roku 1924, jak i 1925 wchodziły one w życie dopiero po upływie połowy roku kalendarzowego, który obejmowały, co w niewielkim tylko stopniu było zgodne z Konstytucją. Podsumowaniem obowiązywania „budżetowych” przepisów uchwalonej w 1921 r. ustawy zasadniczej stała się rzeczywistość skarbowa roku 1926, gdy ustawy budżetowej ponownie nie udało się przyjąć, a dochody i wydatki państwa regulowały kolejne przyjmowane przez parlament prowizoria<sup>8</sup>.

Wobec widocznych problemów z realizacją jednego z podstawowych zadań ustawodawczych parlamentu nie mógł dziwić fakt, że kwestia uregulowania zasad uchwalania budżetu stała się jedną z najbardziej palących potrzeb w ramach podjętej po przewrocie majowym nowelizacji ustawy zasadniczej. „Zapewnienie Państwu budżetu, uchwalonego we właściwym terminie, co jest rzeczą niezbędną dla racjonalnej gospodarki finansowej Państwa i dla uporządkowania stanu finansowego i stosunków gospodarczych” stało się pierwszym punktem uzasadnienia do złożonego 17 czerwca 1926 r. przez rząd Kazimierza Bartla projektu ustawy zmieniającej i uzupełniającej Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. Przyjęta ostatecznie z datą 2 sierpnia nowela koncentrowała się

<sup>7</sup> Tamże; Z. Stahl, *Ewolucja przepisów skarbowych w polskim ustawodawstwie konstytucyjnym (17 III 1921-2 VIII 1926-23 IV 1935)*, Przegląd Ekonomiczny, 1937, z. 19, s. 37-38.

<sup>8</sup> Dz. U. z 1924 r. Nr 76, poz. 747, z 1925 r. Nr 66, poz. 465; na temat gospodarki budżetowej roku 1926 zob. np. St. K., *Gospodarka budżetowa w 1926 r.*, Przemysł i Handel, 1926, z. 44, s. 1329-1332 (dalej jako PiH).

zatem w dużej części na kwestiach budżetowych, które znalazły w niej pierwszą tak obszerną regulację<sup>9</sup>.

Szczególnie ważny z tego punktu widzenia był artykuł 3 ustawy konkretyzujący przepisy art. 25 Konstytucji Marcowej. Przede wszystkim wprowadzał on szczegółowy kalendarz prac budżetowych rządu i parlamentu, nakładając na izby ustawodawcze obowiązki w tej materii, którego niespełnienie powodować miało automatyczną utratę odpowiednich uprawnień. Rząd został bowiem zobowiązany do złożenia w Sejmie projektu ustawy skarbowej na 5 miesięcy przed początkiem nowego okresu budżetowego, Sejm miał na uchwalenie budżetu 3,5 miesiąca, Senat musiał się z projektem uporać w miesiąc, a Sejm na rozpatrzenie poprawek izby wyższej miał 15 dni. W przypadku przekroczenia któregoś z terminów projekt budżetu przechodził na kolejny etap prac ustawodawczych. Jeżeli Sejm i Senat nie przyjąłby budżetu w oznaczonych terminach, w życie wchodzić miał ogłoszony przez prezydenta projekt rządowy. Co szczególnie istotne, nowela wykluczała sytuację, w której mogłoby dojść do nieprzyjęcia budżetu. Zapisano w niej bowiem wprost, że „od chwili złożenia Sejmowi projektu budżetu sesja sejmowa nie może być zamknięta, dopóki budżet nie będzie uchwalony lub dopóki nie upłyną terminy, przewidziane w niniejszym artykule”. W przypadku, gdy Sejm byłby rozwiązany, a budżet nie był uchwalony, do czasu zebrania się nowego parlamentu rząd zyskiwał prawo dokonywania wydatków i pobierania dochodów w granicach zeszłorocznego budżetu, aż do uchwalenia przez parlament prowizorium budżetowego<sup>10</sup>.

Nowela sierpniowa sprecyzowała również zapisaną w art. 4 Konstytucji Marcowej delegację do uchwalania ustawy budżetowej. Miała ona być corocznie ustalana mocą ustawy państwowej na następny rok budżetowy, co w praktyce okazało się ważnym krokiem na drodze do przesunięcia początku roku budżetowego na 1 kwietnia (miało to ułatwić parlamentowi terminowe przygotowywanie kolejnych ustaw skarbowych). Wpływ na kształtowanie się regulacji budżetowych mogła mieć również w przyszłości wprowadzona w sierpniu 1926 roku możliwość wydawania przez Prezydenta rozporządzeń z mocą ustaw. Wprawdzie kwestie skarbowe zostały wyłączone spod działania tego uprawnienia, ale mogły stać się przedmiotem rozporządzeń prezydenckich w wyniku odpowiedniej delegacji ustawowej przyjętej przez parlament, co też z czasem w latach trzydziestych nastąpiło. Podsumowując zaś całość zmian wprowadzonych nowelą sierpniową do polskiego prawa budżetowego, zaznaczyć należy, że nie tylko znalazły one godne w nim miejsce, ale również ustawa z 2 sierpnia 1926 r. przyniosła trwałe unormowanie i wyraźną stabilizację sposobu kreowania kolejnych ustaw skarbowych. Znalazło to też przełożenie na praktykę budżetową kolejnych kilkunastu lat, gdy tak powszechne

---

<sup>9</sup> Sejm I kad., druk 2455.

<sup>10</sup> Ustawa z 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z 17 marca 1921 r. (Dz. U. z 1926 r. Nr 78, poz. 442); J. Lubowicki, *Zagadnień prawa budżetowego*, Przegląd Skarbowy, 1927, z. 9, s. 261-262; Z. Stahl, *Istota budżetu...*, s. 72-73; projekt rządowy nie mógł być ogłoszony jako obowiązująca ustawa skarbowa przy braku odpowiedniej uchwały ze strony parlamentu jedynie w przypadku, gdy w całości został odrzucony przez Sejm.

wcześniej przypadki funkcjonowania gospodarki skarbowej, bez uprzednio uchwalonej i ogłoszonej ustawy budżetowej, przestały być obecne<sup>11</sup>.

Mimo wcześniejszych zapowiedzi, własną wizję ustroju państwa obóz rządzący Polską po 1926 roku przeforsował w formie nowej ustawy zasadniczej dopiero w roku 1935. Była to zmiana niezwykle istotna również z punktu widzenia prawa budżetowego. Konstytucja Kwietniowa stała się bowiem zdecydowanie najważniejszym w całym okresie międzywojennym aktem regulującym tę sferę aktywności gospodarczej państwa. Nie tylko określała zadania parlamentu w tym względzie, ale również znalazł się w niej odrębny rozdział VII poświęcony właśnie sprawom budżetu. Uchwalenie budżetu uznane zostało w Konstytucji za podstawowe zadanie parlamentu, gdyż sesja zwyczajna ściśle powiązana została z procedurą uchwalania ustawy budżetowej właśnie. Nowa ustawa zasadnicza przyznając artykułem 31 Sejmowi prawo uchwalania budżetu, w sposób znaczący uprawnienia władzy ustawodawczej w tym względzie jednak ograniczała. Abstrahując od faktu, że zgodnie z tym artykułem „funkcje rządzenia Państwem nie należą do Sejmu”, do sformułowania takiego wniosku uprawniają postanowienia artykułu 50, w których wyłączną inicjatywę ustawodawczą w sprawach budżetu przyznano rządowi, a Sejm nie mógł bez jego zgody uchwalać ustaw pociągających za sobą wydatki ze Skarbu Państwa, które nie miały pokrycia w budżecie<sup>12</sup>.

Wskazana w rozdziale VII Konstytucji procedura kształtowania budżetu tę wyraźną dominację władzy wykonawczej potwierdzała. Parlament nie miał prawa uchwalać nowych wydatków bez zgody rządu, podczas gdy ten takie uprawnienie, wcześniej już w praktyce skarbowej wykorzystywane, uzyskał. W art. 59 zapisano bowiem, że „rząd nie może czynić wydatków bez upoważnienia ustawodawczego, chyba że zachodzi konieczność państwowa”, bliżej nieokreślona. W takim przypadku nowe wydatki odbywać się miały na podstawie uchwały Rady Ministrów, która w ciągu siedmiu dni winna przesłać Sejmowi projekt ustawy o przyznaniu dodatkowych kredytów (sama uchwała miała być ogłoszona w „gazecie rządowej i podana do wiadomości Najwyższej Izby Kontroli”)<sup>13</sup>.

Z innych przepisów warto podkreślić zapisanie w art. 60 Konstytucji tak oczywistej wydawałoby się zasady, że „Państwo nie może pozostać bez budżetu”, a także przypomnienie w art. 58, iż to „ustawa ustala corocznie budżet Państwa”. W przeciwieństwie do znacznie mniej konkretnej Konstytucji Marcowej, za tymi sformułowaniami poszły, śladem wyznaczonym przez nowelę sierpniową, przepisy szczegółowe. Co istotne, zapisany w art. 58 ustawy zasadniczej kalendarz prac budżetowych skracał w stosunku do obowiązujących od 1926 r. zasad przewidziany na nie łączny czas z pięciu do czterech miesięcy. Sejm miał już na prace nad preliminarzem tylko 3 miesiące, Senat z projektem sejmowym musiał się z uporać w 20 dni, a izbie niższej na rozpatrzenie poprawek

<sup>11</sup> Ustawa z 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z 17 marca 1921 r. (Dz. U. z 1926 r. Nr 78, poz. 442).

<sup>12</sup> Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r., (Dz. U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227); I. Czuma, *Ustrojowe podstawy skarbowości na tle Konstytucji Kwietniowej*, Lublin 1937, s. 370; T. Grodyński, *Budżet w nowej konstytucji polskiej*, Lwów 1935, s. 9.

<sup>13</sup> Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r., (Dz. U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227); I. Czuma, *Skarbowość w Konstytucji Kwietniowej*, Przegląd Ekonomiczny, 1935, z. 14, s. 39.



pozostawało zaledwie 10 dni. W przypadku niedotrzymania któregoś z tak określonych terminów, Prezydent miał prawo ogłosić budżet w brzmieniu przyjętym przez Sejm bądź przez Senat, bądź też w brzmieniu projektu rządowego, gdyby obie izby „w przepisanych terminach budżetu nie rozpatrzyły”<sup>14</sup>.

Z zapisaną w artykule 60 zasadą, że państwo nie może pozostawać bez budżetu, ściśle wiązało się dalsze wzmocnienie pozycji rządu w kwestii kształtowania polityki budżetowej. Analogicznie jak w noweli sierpniowej zapisano w kolejnym ustępie tego artykułu prawo do pobierania dochodów i czynienia wydatków na poziomie ubiegłorocznego budżetu, w przypadku gdyby budżet nie był uchwalony ze względu na rozwiązanie izb ustawodawczych (rząd miał odpowiedni projekt złożyć na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu). Co więcej, ustęp trzeci uściślał reguły obowiązujące w sytuacji, gdy Sejm odrzucił złożony mu projekt budżetu. Podczas gdy nowela sierpniowa jedynie wykluczała wejście w życie takiego projektu, Konstytucja Kwietniowa przyznawała w takim wypadku rządowi prawo do czynienia wydatków i pobierania dochodów na poziomie budżetu ubiegłorocznego (w ciągu siedmiu dni Rada Ministrów musiała jednak przesłać do Sejmu nowy projekt budżetu). Przepis ten gwarantował wprawdzie ważne z punktu widzenia stabilności gospodarki skarbowej istnienie dla niej w każdej sytuacji odpowiedniej podstawy prawnej, jednak w znacznie większym stopniu niż dotychczas, uniezależniał proces jej kształtowania od woli parlamentu<sup>15</sup>.

Konstytucja Kwietniowa stanowiła najobszerniejszy i najważniejszy w całym okresie międzywojennym zbiór przepisów określających sposób kształtowania budżetu państwa, stąd też uznać ją należy za późną, ale najpełniejszą regulację prawną w tym względzie. Co więcej, abstrahując już od widocznej nierównowagi pozycji parlamentu i władzy wykonawczej w tym względzie, uznać należy, iż była to regulacja z punktu widzenia specyfiki i oczekiwań stawianych wobec ustawy zasadniczej wystarczająca, a zapisane w niej postanowienia dawały gwarancję stabilności kreowania gospodarki budżetowej państwa, tak trudnej wszak do osiągnięcia w pierwszych latach niepodległości.

### Regulacje prawa budżetowego w ustawach skarbowych

W sytuacji braku jednolitej ustawowej regulacji zasad prawa budżetowego w Polsce niezwykle istotnym, a nierzadko podstawowym źródłem tego prawa, stały się przyjmowane na poszczególne okresy ustawy skarbowe, które lukę spowodowaną nieobecnością regulacji całościowej w części wypełniały, mimo że ich przepisy z zasady obowiązywać miały tylko w danym okresie budżetowym. Przez długi jednak okres taka możliwość kreowania zasad prawa budżetowego była z założenia nieosiągalna, co spowodowane było wybitnie niekorzystną praktyką gospodarki budżetowej państwa. Jak już zaznaczono, długo realizowana była ona bez żadnego upoważnienia ustawowego, kwartalne

---

<sup>14</sup> Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r., (Dz. U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227); Z. Stahl, *Ewolucja przepisów...*, s. 41-42.

<sup>15</sup> M. Bielak, *Podstawy gospodarki budżetowej w świetle nowej Konstytucji RP*, Czasopismo Skarbowe, 1935, z. 7, s. 402-403.

prowizoria budżetowe parlament przyjmować zaczął dopiero w roku 1923, zaś pierwsza w pełnym tego słowa znaczeniu ustawa skarbowa pojawiła się w końcu lipca 1924 r.

Mimo że w latach wcześniejszych kolejne gabinety kierowały do parlamentu mniej lub bardziej realistyczne preliminarze budżetowe, a zawarte w nich propozycje rozwiązań prawnych niekiedy znajdowały nawet zastosowanie w praktyce budżetowej państwa, realne funkcje regulacyjne pełnić mogły jedynie akty przyjmowane w drodze ustawodawczej, czyli prowizoria i ustawy skarbowe. W ten sposób z założenia „doraźne” ustawy, jakimi bez wątpienia pozostawały prowizoria budżetowe, stawały się, z punktu widzenia kształtowania prawa budżetowego, pierwszymi tego typu aktami regulacyjnymi. Wydawane w roku 1923 prowizoria siłą rzeczy rolę tę pełniły w sposób raczej skromny. Ich treść była do siebie bardzo podobna i upoważniając rząd do czynienia wydatków państwowych w kolejnych okresach uprawniały ministra skarbu do pobierania potrzebnych ku temu dochodów oraz „przedsiębrania operacji finansowych celem pokrycia” wydatków nie znajdujących pokrycia w dochodach państwowych. Co istotne, każda z czterech ustaw zastrzegała, że wymieniane w nich „wydatki państwowe mają być dokonywane na poczet konstytucyjnie mającego się zatwierdzić budżetu”, przypominała o konieczności uzyskania ustawodawczego zatwierdzenia w przypadku otwierania nowych kredytów oraz potwierdzała wyjątkową rolę ministra skarbu w gospodarce budżetowej państwa<sup>16</sup>.

W warunkach narastającej inflacji oraz pogłębiającej się nierównowagi między dochodami a wydatkami państwa „konstytucyjnie mający się zatwierdzić budżet” pozostał jednak w roku 1923 niezrealizowaną zapowiedzią i dopiero podjęcie przez rząd Władysława Grabskiego dzieła naprawy Skarbu przyniosło nadzieję na objęcie gospodarki skarbowej państwa aktem prawnym tej rangi. Realną zapowiedzią zatwierdzenia budżetu stała się już ustawa o prowizorium budżetowym na I kwartał 1924 roku z 10 stycznia tego roku, w której parlament nie tylko upoważnił ministra skarbu do otwierania kredytów i czynienia wydatków państwowych w tym okresie, ale zaznaczył, że mogą być one czynione do wysokości 1/4 kwot ustalanych w preliminarzu budżetowym na cały rok. Samo prowizorium przyjęte zostało u progu okresu, który obejmowało, a jego treść warunkowała dokonywanie nowych kredytów nie tylko zgodą Sejmu, ale i wskazaniem źródeł dochodów je pokrywających oraz, co chyba najistotniejsze w kontekście dążenia do zrównoważenia budżetu, ustawa nie przewidywała już podejmowania przez ministra skarbu dodatkowych „operacji finansowych” (pod tą nieco eufemistyczną nazwą krył się wcześniej z reguły inflacyjny dodruk banknotów)<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Archiwum Akt Nowych (dalej jako AAN), Protokoły posiedzeń Rady Ministrów 1918-1937, T. 23, *Wniosek ministra skarbu w sprawie dodatkowego prowizorium budżetowego na III kwartał 1923 oraz prowizorium budżetowego na IV kwartał 1923*, k. 832-833; Dz. U. z 1923 r. Nr 22, poz. 138; Nr 66, poz. 511; Nr 89, poz. 698; Nr 112, poz. 892.

<sup>17</sup> AAN, Protokoły..., T. 24, *Uwagi do projektu prowizorium budżetowego na czas od 1 stycznia do 31 marca 1924*, k. 693-694; t. 25, *Uwagi do projektu ustawy o prowizorium budżetowym na czas od 1 kwietnia do 30 czerwca 1924*, k. 755; Dz. U. z 1924 r. Nr 4, poz. 27; analogicznie skonstruowana została datowana na 11 kwietnia ustawa o prowizorium na II kwartał 1924 r., zob. Dz. U. z 1924 r. Nr 40, poz. 422.



Niezwykle ważną zarówno z punktu widzenia praktyki budżetowej państwa, jak i kreowania regulującego ją prawa, stała się pierwsza w dziejach odbudowanej Rzeczypospolitej przyjęta 29 lipca 1924 r. ustawa skarbowa na ten rok. Ze względu na wielokrotnie już wspomniany brak odpowiedniej całościowej regulacji w tym względzie zawierała ona szeroki zestaw zasad określających sposób funkcjonowania gospodarki skarbowej. Podtrzymując wcześniej już gwarantowane uprawnienia parlamentu w zakresie kontroli budżetu i kreowania nowych wydatków, poszerzyła zakres uprawnień odpowiedzialnego za wykonanie budżetu ministra skarbu, który nie tylko uzyskał prawo do przenoszenia kredytów w ramach poszczególnych paragrafów budżetu, ale również otrzymał ważny instrument dyscyplinujący ministrów w postaci prawa do miesięcznego ustalania wysokości poszczególnych wydatków. Potwierdzenie zapisanych w ustawie skarbowej na rok 1924 rozwiązań przyniosła ustawa budżetowa na 1925 r. Ze względu na ograniczony czas obowiązywania ustawy budżetowej było to nieuniknione. Obok powtórzenia większości przepisów wcześniejszej ustawy, nowy akt prawny przyniósł również uproszczenie i ujednoczenie układu samego budżetu (podział dochodów i wydatków na działy, rozdziały i paragrafy) oraz ograniczenie do miesiąca po zakończeniu roku budżetowego czasu, w którym mogły być realizowane zapisane w ustawie wydatki (w 1924 roku były to dwa miesiące)<sup>18</sup>.

Zawarte w dwóch pierwszych ustawach skarbowych regulacje prawa budżetowego pozostały obowiązującymi również w kolejnym, pozbawionym „konstytucyjnie zatwierdzonego” budżetu okresie obejmującym rok 1926 oraz pierwszy kwartał 1927, gdy gospodarka skarbowa państwa oparta została aż na sześciu obejmujących różny dystans czasowy prowizoriach. Obok kwestii bieżących zapisywano w nich podstawowe zasady ukształtowane w poprzednich ustawach, ważnym *novum* stało się wprowadzenie w prowizorium na IV kwartał 1926 r. osobistej odpowiedzialności ministrów za ściśle przestrzeganie przepisów nakazujących uzyskanie ustawowej sankcji na otwieranie nowych, nie mieszczących się w obowiązujących ustawach skarbowych kredytów (przepis ten pozostał obecny również w późniejszych ustawach skarbowych)<sup>19</sup>.

Kolejny, wyraźnie wyodrębniony etap ewolucji zapisywanych w ustawach skarbowych regulacji polskiego prawa budżetowego nastąpił po dostosowaniu praktyki gospodarki skarbowej do przepisów noweli sierpniowej. Pierwsza z przyjętych w tym czasie ustaw skarbowych nie wprowadzała wprawdzie zasadniczych zmian w obowiązującym wcześniej stanie prawnym, przesuwała jednak z 1 stycznia na 1 kwietnia początek roku budżetowego, co było istotne zwłaszcza ze względu na nowe wymogi związane z termi-

<sup>18</sup> Dz. U. z 1924 r. Nr 76, poz. 747; z 1925 r. Nr 66, poz. 465; A. Dubieński, *Stanowisko ministra skarbu przy ustalaniu i wykonywaniu budżetu*, Warszawa 1929, s. 24-30; T. Grodyński, *Pierwsze miesięczne budżety państwowe*, PIH, 1924, z. 9, s. 229-231; J. Mieszalski, *Równowaga budżetowa a budżety miesięczne*, PIH, 1929, z. 23, s. 990-992; obie ustawy zawieszały moc obowiązującą wynikającą z ustawy o kontroli państwowej z 3 czerwca 1921 r. prawa prezesa NIK do przenoszenia kredytów w obrębie budżetu Izby.

<sup>19</sup> Dz. U. z 1925 r. Nr 129, poz. 917; z 1926 r. Nr 34, poz. 208; Nr 42, poz. 258; Nr 63, poz. 376; Nr 99, poz. 571; Nr 125, poz. 725; szerzej na temat prowizoriów zob. J. Piekalkiewicz, *Przepisy formalne naszych prowizoriów budżetowych*, Czasopismo Skarbowe, 1927, nr 3, s. 1-7; nr 4, s. 3-8.

nami prac budżetowych parlamentu. Drugą ważną zmianą stało się zezwolenie ministrowi skarbu na przenoszenie kredytów między paragrafami budżetu w obrębie poszczególnych jego działów, podczas gdy wcześniej taka możliwość była bardziej ograniczona. Poszerzenie w ten sposób uprawnień ministra skarbu stanowiło wyraźną zapowiedź tego, co zarówno w praktyce budżetowej, jak i w sferze legislacyjnej dziać się miało w tym względzie w kolejnych latach<sup>20</sup>.

Poprawiająca się sytuacja budżetu państwa, w połączeniu z narastającym konfliktem między obozem rządzącym a opozycyjnym Sejmem, przyniosła widoczną tendencję do zmniejszania kontroli parlamentu nad gospodarką budżetową. Dowodem na to stały się dwie kolejne ustawy skarbowe, które zostały przyjęte w warunkach dobrej koniunktury w gospodarce. Ta na rok 1928/29 upoważniła ministra skarbu do wydatkowania dodatkowych, ale niezapisanych w budżecie środków w miarę wzrostu wpływów skarbowych na łączną kwotę 145 mln zł (miały być przeznaczone na dodatki do uposażeń urzędniczych oraz rent inwalidzkich). W ustawie na rok 1929/30 wskazano wprowadzić źródła pokrycia dodatkowych wydatków na pensje urzędnicze i zaopatrzenia rentowe – środki te miały pochodzić z nadwyżki budżetowej, mimo tego była to w kontekście kształtowania prawa budżetowego regulacja przełomowa. Przyniosła ona bowiem faktyczną rezygnację z zapisu o konieczności uzyskiwania uprzedniej zgody parlamentu na dodatkowe, nieobjęte budżetem wydatki. Formalnie była ona nadal niezbędna, jednak ustawa zezwalała na czynienie takich wydatków przed ich uchwaleniem w przypadku, gdy Sejm był rozwiązany lub jego sesja była zamknięta, co w praktyce ówczesnego życia politycznego, było sytuacją coraz częstszą. Wydawanie niezapisanych w budżecie środków uprawomocniać miała również klęska żywiołowa lub „inny wypadek nagły, wymagający natychmiastowego asygnowania sum ze Skarbu Państwa”<sup>21</sup>.

Tak sformułowana konstrukcja prawna pozwalała na dosyć swobodne korzystanie przez rząd z nowego uprawnienia, co przesądziło nie tylko o jego obecności w kolejnych ustawach skarbowych, ale również o bardzo podobnym w swej wymowie przepisie Konstytucji Kwietniowej. Co więcej, już w ustawie skarbowej na rok 1931/32 usunięto kolejne ograniczenia związane z tym przywilejem rządu. Od tej pory opierające się na uchwale rządowej, ale nieprzewidziane budżetem wydatki mogły być uskuteczniane przed ustawową akceptacją w sytuacji, gdy „nastąpiła konieczność wymagająca natychmiastowego asygnowania sum ze Skarbu Państwa”, niezależnie od tego, czy trwała w momencie podejmowania takiej uchwały sesja Sejmu. W terminie tygodniowym rząd musiał jedynie opublikować uchwałę w „Monitorze Polskim”, poinformować o niej Najwyższą Izbę Kontroli oraz przedłożyć ją do zatwierdzenia parlamentowi. Po raz kolejny poszerzono w ustawie skarbowej na rok 1931/32 możliwości przenoszenia kredytów w ramach uchwalonego budżetu, wymieniono również organy władzy naczelnej, na wniosek któ-

<sup>20</sup> Dz. U. z 1927 r. Nr 30, poz. 254; W. Szurig, *Preliminarz budżetowy na 1927/28 r.*, PIH, 1926, z. 45, s. 1365-1366.

<sup>21</sup> Dz. U. z 1928 r. Nr 67, poz. 622; z 1929 r. Nr 20, poz. 183; ze względu na wybory parlamentarne w roku 1928 ponownie konieczne stało się w II kwartale (I kwartale roku budżetowego 1928/29) oparcie gospodarki skarbowej na prowizorium budżetowe, por. Dz. U. z 1928 r. Nr 43, poz. 419.

rych minister skarbu mógł takich przesunięć dokonywać (byli to właściwi ministrowie, marszałkowie Sejmu i Senatu oraz prezes NIK)<sup>22</sup>.

Ukształtowane na początku lat trzydziestych i powtarzane w kolejnych ustawach skarbowych zasady funkcjonowania gospodarki budżetowej państwa utrzymywały się praktycznie bez zmian do czasu wejścia w życie nowej konstytucji. Jej postanowienia, uszczegółowiając nieco obowiązujące w państwie regulacje w zakresie prawa budżetowego „uwolniły” ustawy skarbowe od pewnych zapisów, między innymi tych dotyczących kredytów nieprzewidzianych w budżecie, wciąż jednak te właśnie ustawy pozostały podstawowym źródłem obowiązujących w prawie budżetowym rozwiązań szczegółowych. Potwierdzeniem takiej ich roli stały się ostatnie przyjmowane przez parlament w okresie międzywojennym i bardzo do siebie zbliżone w warstwie regulacyjnej ustawy skarbowe. Począwszy od roku 1936/37 zawierały one ramowe instrukcje na temat sposobu rozdysponowywania ewentualnych nadwyżek, bądź sum pochodzących z oszczędności pomiędzy poszczególne części budżetu, natomiast od roku następnego ustawy skarbowe stały się również jednym ze źródeł prawa podatkowego. Za ich pomocą bowiem, władze przedłużały moc obowiązującą wprowadzonego jesienią 1935 r. podatku specjalnego od wynagrodzeń z funduszy publicznych. Miał on być pobierany do końca 1937 roku, jednak ustawa skarbowa na rok 1937/38 prolongowała czas jego obowiązywania do końca marca 1938 r., budżet na rok 1938/39 przesunął tę datę jeszcze o rok, zaś przyjęta 29 marca 1939 r. ustawa skarbowa na okres 1939/40 potwierdziła pobór podatku również w kolejnym roku. We wszystkich tych przypadkach odpowiednie artykuły ustaw budżetowych zawierały szczegółowe rozwiązania obowiązujące w ramach poboru tego świadczenia, włącznie ze skalą podatkową<sup>23</sup>.

Ustawę skarbową na okres od 1 kwietnia 1939 r. do 31 marca 1940 r. uznać można za podsumowanie ewolucji przepisów prawa budżetowego zapisywanych w kolejnych tego typu aktach prawnych. Warto zatem bliżej przyjrzeć się temu ostatecznemu, jak się okazało, jego kształtowi w okresie obowiązywania Konstytucji Kwietniowej. W myśl jej regulacji budżet państwa składał się z czterech zasadniczych grup obejmujących administrację, przedsiębiorstwa i zakłady, monopole oraz fundusze (podział taki obowiązywał od roku 1933/34). W pierwszej z grup wyodrębniano 18 części obejmujących poszczególne organy władzy, działy administracji państwowej oraz grupy wydatków, w drugiej znajdowały się 23 podległe poszczególnym ministerstwom przedsiębiorstwa i zakłady państwowe (skomercjalizowane i nieskomercjalizowane), w trzeciej pięć czynnych

---

<sup>22</sup> AAN, Protokoły..., T. 53, *Uwagi do projektu ustawy skarbowej na okres od 1 kwietnia 1931 do 31 marca 1932*, k. 539-540; Dz. U. z 1930 r. Nr 24, poz. 221; z 1931 r. Nr 28, poz. 188; *Ustawa skarbowa na rok 1930/31*, Polska Gospodarcza, 1930, z. 14, s. 631-632.

<sup>23</sup> Dz. U. z 1932 r. Nr 23, poz. 175; z 1933 r. Nr 23, poz. 186; z 1934 r. Nr 27, poz. 219; z 1935 r. Nr 21, poz. 121; z 1936 r. Nr 23, poz. 185; z 1937 r. Nr 23, poz. 244; z 1938 r. Nr 20, poz. 161; z 1939 r. Nr 27, poz. 177; na temat podatku specjalnego zob. I. Weinfeld, *Skarbowość polska*, wyd. V, T. 2, *Daniny. Podatki, opłaty, cła i akcyzy*, Warszawa 1937, s. 119-120.

w tym czasie monopoli fiskalnych, natomiast w ostatniej dwa korzystające ze środków publicznych fundusze (Fundusz Kwaterunku Wojskowego oraz Fundusz Pracy)<sup>24</sup>.

W części regulacyjnej (wstępnej) ustawy, obok sumy przewidywanych dochodów i wydatków, znajdował się wciąż ponawiany przepis o budżetowaniu miesięcznym, a także o uprawnieniach ministra skarbu do przenoszenia kredytów w ramach działów budżetu oraz zwiększania wydatków na obsługę zadłużenia w miarę uzyskiwania odpowiednich dochodów. Kolejne artykuły określały kierunki wydatkowania nadwyżek dochodów w poszczególnych częściach budżetu, ograniczenia dotyczące rozmiarów zatrudnienia w administracji, sposób traktowania bezprocentowego kredytu przysługującego Skarbowi Państwa w Banku Polskim, upoważnienia ministra skarbu do udzielania kredytów związkom samorządowym, termin wydatkowania kwot budżetowych (do 3 miesięcy po zakończeniu okresu budżetowego), zasady ustalania planów użytkowania Lasów Państwowych, wspomniane już regulacje w zakresie podatku specjalnego od wynagrodzeń oraz utrzymywane od 1924 r. zawieszenie prawa prezesa NIK do przenoszenia kredytów w obrębie budżetu Izby<sup>25</sup>.

Analizując miejsce kolejnych ustaw skarbowych wśród źródeł prawa budżetowego Rzeczypospolitej, zauważyć należy widoczną ewolucję przepisów stanowiących ich część regulacyjną oraz wynikające z braku właściwej ustawy o prawie budżetowym niezmiennie duże znaczenie tego typu aktów prawnych. Mimo że obowiązywały przez rok, a czasem jeszcze krócej (np. kwartalne prowizoria budżetowe), trwale określały one sposób i warunki realizacji budżetu, wypełniając w dużej mierze lukę prawną w tej materii. Paradoksalnie zatem te czasowe ze swej istoty akty prawne przez kolejne kilkanaście lat pozostawały jednymi z zasadniczych podstaw prawa budżetowego państwa polskiego.

### Ustawowe regulacje prawa budżetowego

O ile ewolucja regulacji prawa budżetowego zapisywanych w aktach rangi konstytucyjnej i ustawach skarbowych przyniosła widoczny postęp i stabilizację w tym względzie to mniej optymistycznie kwestia ta przedstawiała się w sferze ustawodawczej. Wspomniany i utrzymujący się do końca okresu międzywojennego brak jednolitej ustawy określającej zasady prawa budżetowego z góry determinował stan, w którym opierało się ono na wielu regulujących je w sposób cząstkowy aktach prawnych. Można je podzielić na kilka zasadniczych kategorii. Pierwszą stanowiły wydawane tuż po wojnie akty prawne regulujące zasady kontroli nad gospodarką budżetową, drugą – ustawy mające na celu uporządkowanie i stabilizację sytuacji finansowej państwa, kolejną – akty określające tworzenie i funkcjonowanie, a z czasem komercjalizację stanowiących część składową gospodarki budżetowej przedsiębiorstw państwowych i monopoli skarbowych, natomiast ostatnią grupę stanowiły ustawy regulujące realizację pozabudżetowych *de facto* programów inwestycyjnych państwa, które upowszechniły się w II połowie lat trzydziestych.

<sup>24</sup> Dz. U. z 1933 r. Nr 23, poz. 186; z 1939 r., Nr 20, poz. 161; H. Bronikowska, *Budżet na rok 1933/34*, Przegląd Gospodarczy, 1933, nr 9, s. 330.

<sup>25</sup> Dz. U. z 1939 r. Nr 20, poz. 161.

Wydany 7 lutego 1919 roku dekret Naczelnika o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa był pierwszym aktem prawnym rangi ustawowej związanym z gospodarką budżetową powstającego państwa. Na jego mocy utworzona została Najwyższa Izba Kontroli Państwa podległa bezpośrednio Naczelnikowi Państwa i powołana „do stałej a wszechstronnej kontroli dochodów i wydatków państwowych, prawidłowości administrowania majątkiem państwa oraz gospodarki instytucji, zakładów, fundacji i funduszków”, a „wszystkie władze i urzędy państwowe cywilne i wojskowe” zobowiązane zostały stosować się do zarządzeń Izby. Mimo obszernego zakresu uprawnień przyznanych nowo powstałej instytucji jej realny wpływ na prowadzoną przez państwo politykę budżetową okazał się być jednak wobec braku odpowiednich jej podstaw prawnych (ustaw skarbowych) minimalny. Potwierdził to zresztą pierwszy Prezes NIKP Józef Higersberger w złożonym w 1920 roku do Sejmu wniosku z projektem ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa<sup>26</sup>.

Zanim do uchwalenia odpowiedniej ustawy jednak doszło, Najwyższa Izba Kontroli wraz z jej uprawnieniem do „kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym, badania zamknięć rachunkowych Państwa” oraz przedstawiania Sejmowi wniosku o udzielenie lub odmowę absolutorium, znalazła swoje umocowanie w Konstytucji Marcowej. Artykuł 9 ustawy zasadniczej bliższe sprecyzowanie zasad działania Izby scedował na odpowiednią ustawę, którą Sejm Ustawodawczy przyjął 3 czerwca 1921 r. W myśl propozycji połączonych komisji skarbowo-budżetowej oraz administracyjnej ustawa składała się z 36 artykułów regulujących uprawnienia i funkcjonowanie Izby, jednak część przepisów była na tyle nieprecyzyjna, że skuteczną realizację czynności Izby stawiała pod dużym znakiem zapytania. Dość powiedzieć, że Izba miała obowiązek przedstawić Prezydentowi, Sejmowi i Senatowi uwagi do wykonania budżetu w ciągu 6 miesięcy od otrzymania z Ministerstwa Skarbu zamknięcia rachunków państwowych, nigdzie jednak w ustawie nie zapisano, w jakim terminie Ministerstwo takie zamknięcie winno złożyć. Ważnym w kontekście gospodarki budżetowej był art. 29 ustawy wyodrębniający spod kontroli ministra skarbu budżet NIK – jego preliminarz opracowywał prezes Izby, a kontrola wykonania budżetu NIK należała bezpośrednio do Sejmu<sup>27</sup>.

Drugim istotnym aktem prawnym dotyczącym kwestii budżetowych i wydanym w odpowiedzi na delegację wyrażoną w ustawie zasadniczej stała się uchwalona 25 września 1922 r. ustawa o kontroli nad długami państwa. Miała ona na celu, jak informował sprawozdawca Komisji Skarbowo-Budżetowej Sejmu Natan Loewenstein, „zaprowadzenie praworządności w tej dziedzinie skarbowości, która obejmuje zaciąganie długów państwowych”, a podstawowym instrumentem realizującym to zamierzenie stać się miała Komisja Kontroli Długów Państwa, w skład której wchodziło siedmiu posłów i senatorów. Prawo kontroli komisji rozciągało się na wszystkie zagraniczne zobowiązania państwa, na długi zaciągnięte w drodze emisji obligacji pożyczkowych, biletów skarbowych,

---

<sup>26</sup> Dz. Pr. P. P. z 1919 r. Nr 14, poz. 183; Sejm Ustawodawczy, druk 1514.

<sup>27</sup> Dz. U. z 1921 r. Nr 51, poz. 314; Sejm Ustawodawczy, druk 2746; szerzej na temat ustawy o kontroli państwowej z 3 czerwca 1921 r. zob. R. Szawłowski, *Najwyższe organy kontroli II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2004, s. 88-117.

długi gotówkowe, gwarancje finansowe państwa oraz emisję banknotów dokonywaną przez państwową instytucję emisyjną. Komisja miała również obowiązek publikacji wykazu stanu wszystkich długów państwa za każde półrocze<sup>28</sup>.

Pewne zmiany w obowiązującym stanie prawnym przyniosła nowa ustawa o kontroli parlamentarnej nad długami Państwa z 2 stycznia 1936 r. Przede wszystkim miała ona na celu dostosowanie przepisów do nowej ustawy zasadniczej, w myśl której obie izby parlamentu były równorzędne, co swoje odzwierciedlenie znaleźć miało od tej pory w składzie Komisji Kontroli Długów Państwa (po 4 przedstawicieli obu izb, wcześniej komisja składała się z 6 członków i przewodniczącego, od roku 1936 z 8 członków i przewodniczącego). Ze zmian merytorycznych zauważyć warto poszerzenie zakresu przedmiotowego kontroli o emisję przez państwo innych poza banknotami znaków pieniężnych (bilonu). Komisja Kontroli Długów Państwowych sprawowała kontrolę formalną zobowiązań budżetu (zgodność zaciąganych długów oraz emisji znaków pieniężnych z upoważnieniem ustawowym, adekwatność wpisów długów i gwarancji do właściwych ksiąg), podczas gdy kontrola ściśle merytoryczna znajdowała się w gestii Najwyższej Izby Kontroli<sup>29</sup>.

Pozycję wyjątkową wśród regulujących kwestie budżetowe aktów prawnych bez wątplenia zajęła w pierwszych latach niepodległości będąca podstawą programu sanacyjnego ministra Jerzego Michalskiego ustawa o środkach naprawy państwowej gospodarki finansowej z 17 grudnia 1921 r. Przyznawała ona specjalne uprawnienia ministrowi skarbu w zakresie gospodarki budżetowej, mające na celu zrównoważenie dochodów i wydatków państwa. Minister uzyskał prawo wglądu w funkcjonowanie wszystkich organów administracji państwa i instytucji korzystających z dotacji państwa oraz prawo do likwidacji państwowych urzędów i instytucji, które nie miały oparcia w ustawie ani rozporządzeniu Rady Ministrów. Od jego zgody uzależnione zostało także tworzenie nowych stanowisk w administracji, a nawet uchwały Rady Ministrów powodujące wydatki ze strony Skarbu Państwa. Co więcej, szef resortu skarbu uzyskał również prawo wydzierżawiania, po porozumieniu z właściwymi ministrami, zakładów i przedsiębiorstw państwowych. Tak szeroki zakres uprawnień ministra skarbu dodatkowo wzmocniła przyjęta dzień wcześniej, czyli 16 grudnia 1921 r. uchwała Sejmu Ustawodawczego w przedmiocie uchwał sejmowych powodujących wydatki ze Skarbu Państwa. W myśl jej brzmienia Sejm postanawiał, iż „do czasu uzyskania równowagi w budżecie Rzeczypospolitej nie będzie uchwalał wydatków bez zgody Ministra Skarbu”. W celu podkreślenia wagi uchwały, wprowadzającej wzorowaną na rozwiązaniach brytyjskich zasadę „standing over”, została ona wolą Sejmu ogłoszona w Dzienniku Ustaw<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Dz. U. z 1922 r. Nr 89, poz. 805; Sejm Ustawodawczy, spraw. sten. z 340 pos. z 25 września 1922 r., t. 15.

<sup>29</sup> Dz. U. RP z 1936 r. Nr 2, poz. 3; Sejm IV kad., druk 36; I. Weinfeld, *Komisja kontroli długów państwowych* [w:] *Encyklopedia nauk politycznych (Zagadnienia społeczne, polityczne i gospodarcze)*, red. E.J. Reyman, T. III. K-M, Warszawa 1938, s. 233-234.

<sup>30</sup> Dz. U. z 1921 r. Nr 103, poz. 741; Nr 104, poz. 749; P. Grata, *Problem kodyfikacji...*, s. 47.



Drugim w całym okresie międzywojennym i zdecydowanie ważniejszym w praktyce aktem prawnym ukierunkowanym na osiągnięcie i utrwalenie równowagi budżetowej i kreującym dzięki temu istotne dla gospodarki skarbowej regulacje stało się rozporządzenie Prezydenta z 13 października 1927 r. o planie stabilizacyjnym i zaciągnięciu pożyczki zagranicznej. W przeciwieństwie do ustawy z 17 grudnia 1921 r. było to rozwiązanie systemowe, oparte na mocnej podstawie finansowej i przewidujące liczne środki służące osiągnięciu wyznaczonego celu, czyli „stabilizacji waluty i naprawy stanu gospodarczego”. Stanowiący załącznik do rozporządzenia „Plan stabilizacyjny Rządu Rzeczypospolitej Polskiej” określał podstawowe zasady gospodarki skarbowej w kolejnych dwóch okresach budżetowych (1927/28 i 1928/29), stając się najistotniejszą tego typu regulacją z zakresu prawa budżetowego w II połowie lat dwudziestych. Podstawowe normy nią wprowadzone dotyczyły utrzymania wprowadzonego w okresie reform skarbowych rządu Władysława Grabskiego budżetowania miesięcznego, uprawnienia ministra skarbu do zatwierdzania wydatkowania środków budżetowych przez ministerstwa, polityki pożyczkowej Skarbu oraz sposobu prowadzenia rachunków skomercjalizowanych i nieskomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych. Plan stabilizacyjny zakładał również utworzenie rezerwy skarbowej oraz nakładał na rząd obowiązek reorganizacji kolei na zasadach autonomicznych bądź handlowych<sup>31</sup>.

Ostatnia z wymienionych kwestii stanowiła element grupy działań legislacyjnych prowadzonych względem przedsiębiorstw państwowych już od 1924 r. i zmierzających do uporządkowania ich gospodarki, również w wymiarze finansowym. Wskutek tego wszystkie regulujące ich funkcjonowanie akty prawne również w pewnej mierze wypełniały przestrzeń prawną związaną z kształtowaniem gospodarki budżetowej państwa, stając się w ten sposób źródłami prawa budżetowego. Pierwszym było rozporządzenie Prezydenta o utworzeniu przedsiębiorstwa „Polskie Lasy Państwowe” z 28 czerwca 1924 r. (zmienione rozporządzeniem z 30 grudnia tego roku), kolejnym rozporządzenie o przedsiębiorstwie dla eksploatacji kolei państwowych z 28 grudnia 1924 r., zniesione ustawą z 22 lipca 1925 r. oraz rozporządzenie Prezydenta z 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe”. W przypadku obu wymienionych przedsiębiorstw państwowych nowe regulacje określały reguły kształtowania ich gospodarki finansowej, miejsce ich preliminarzy w składanym przez rząd projekcie budżetu państwa oraz zasadę, że do budżetu państwowego wchodzić miała jedynie suma czystego dochodu (lub niedoboru) z ich działalności<sup>32</sup>.

Przełomem na drodze do całościowego uregulowania gospodarki finansowej przedsiębiorstw państwowych stało się wydane 17 marca 1927 r. rozporządzenie Prezydenta o wydzielaniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych, przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji. W myśl rozporządzenia komercjalizacja gwarantować miała budżetowi co najmniej 50% zysku netto przedsię-

---

<sup>31</sup> Dz. U. z 1927 r. Nr 88, poz. 789; Z. Landau, *Plan stabilizacyjny 1927-1930. Geneza, założenia, wyniki*, Warszawa 1963, s. 169-175; M. Łapa, *Modernizacja państwa. Polska polityka gospodarcza 1926-1929*, Łódź 2002, s. 79-80.

<sup>32</sup> Dz. U. z 1924 r. Nr 56, poz. 570; Nr 116, poz. 1034; Nr 119, poz. 1079; z 1926 r., Nr 97, poz. 568.

biorstw państwowych, a ich sprawozdania, zawierające bilans oraz rachunek strat i zysków, stanowić miały załącznik do preliminarza budżetowego. W oparciu o wskazane zasady, w kolejnych latach uregulowano funkcjonowanie 16 przedsiębiorstw państwowych, w tym dwóch wielkich wykonujących ważne uprawnienia gospodarcze państwa, czyli przedsiębiorstw „Polska Poczta, Telegraf i Telefon” (rozporządzenie z 22 marca 1928 r., znowelizowane 21 października 1932 r.) oraz „Polskie Koleje Państwowe” (rozporządzenie z 29 listopada 1930 r., uzupełnione 18 lutego 1932 r.)<sup>33</sup>.

Na podobnych zasadach oparte zostały również w tym czasie reguły funkcjonowania monopoli skarbowych, czyli etatystycznych przedsiębiorstw fiskalnych ukierunkowanych na generowanie zysków do budżetu drogą monopolizowania zastrzeżonych im prawnie segmentów rynku. Już proces ich powoływania do życia w pierwszej połowie lat dwudziestych był istotny z punktu widzenia kreowania prawa budżetowego. Ustawy o monopolu tytoniowym z 1 czerwca 1922 r., monopolu spirytusowym z 24 lipca 1924 r. oraz monopolu zapalczanym z 15 lipca 1925 r. nie tylko regulowały ważną część działalności fiskalnej państwa. Monopole w dwóch przypadkach związane były również z poważnymi pożyczkami zagranicznymi Rzeczypospolitej (pożyczka tytoniowa z 1924 r. oraz dwie pożyczki zapalczane z 1925 r. i 1930 r.). Komerccjalizacja przedsiębiorstw monopolowych nastąpiła w latach trzydziestych – w roku 1932 odpowiednie rozporządzenia prezydenckie powołały do życia wyodrębnione przedsiębiorstwa państwowe „Polski Monopol Tytoniowy” i „Polski Monopol Solny”, w 1933 r. komercjalizacji uległ „Państwowy Monopol Spirytusowy”, zaś w 1936 r. „Polski Monopol Loteryjny”, a skutkiem przeprowadzonego procesu przekształceń stało się wyraźne uproszczenie części gospodarki budżetowej związanej z bezpośrednią aktywnością ekonomiczną państwa<sup>34</sup>.

Odrębną kategorią źródeł prawa budżetowego w II Rzeczypospolitej stały się, paradoksalnie nieco, ustawy regulujące pozabudżetowe, z reguły inwestycyjne, wydatki państwa. Rolę szczególną odegrały one zwłaszcza w II połowie lat trzydziestych, jednak pierwsza regulująca tego typu wydatki państwa ustawa o nadzwyczajnych inwestycjach państwowych datowana była na 31 marca 1928 r. W myśl jej przepisów minister skarbu został upoważniony do wydatkowania z zapasów kasowych kwoty blisko 88,2 mln zł przeznaczonych, jak zapisano w uzasadnieniu do projektu, na „nadzwyczajne inwestycje państwowe, obejmujące budowle niezbędnych gmachów państwowych, budowę dróg i mostów i budowle wodne” (5 mln zł przeznaczono na utworzenie specjalnego funduszu na „popieranie ogólnych celów kulturalnych”). Wyłączenie tych środków z preliminarza

<sup>33</sup> Dz. U. z 1927 r. Nr 25, poz. 195; z 1928 r., Nr 38, poz. 379; z 1930 r., Nr 82, poz. 641; Nr 89, poz. 705; z 1932 r., Nr 19, poz. 299; Nr 91, poz. 781; szerzej na temat komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych zob. J. Gołębiowski, *Sektor państwowy w gospodarce Polski międzywojennej*, Warszawa 1985, s. 234-245.

<sup>34</sup> Dz. U. z 1922 r. Nr 47, poz. 409; z 1924 r., Nr 78, poz. 756; Nr 83, poz. 561; z 1932 r., Nr 26, poz. 240; Nr 52, poz. 497; z 1933 r., Nr 84, poz. 615; z 1936 r., Nr 55, poz. 398; szerzej na temat podstaw prawnych funkcjonowania monopoli fiskalnych zob. P. Grata, *Monopole skarbowe w polityce podatkowej Drugiej Rzeczypospolitej*, Rzeszów 2009, s. 167-189; na temat związanych z monopolami pożyczek zagranicznych por. Z. Landau, *Polskie zagraniczne pożyczki państwowe 1918-1939*, Warszawa 1961, s. 209-234, 250-277.

budżetowego uzasadniano dążeniem do szybszego ich uruchomienia wraz z rozpoczęciem nowego sezonu budowlanego, jak się jednak miało w przyszłości okazać, ustawa stała się elementem szerszej tendencji w polityce skarbowej władz, ukierunkowanej na wyprowadzanie poza budżet państwa rosnącej z czasem części wydatków publicznych (drugą częścią tego samego problemu stały się wspomniane już możliwości samodzielnego kreowania przez ministra skarbu wydatków w ramach przyjętej już przez parlament ustawy skarbowej)<sup>35</sup>.

W okresie kryzysu elementem tego zjawiska stał się również wzrost znaczenia funduszy państwowych realizujących, na podstawie odrębnych źródeł wpływów, określone cele polityki gospodarczej i społecznej państwa (Fundusz Pracy, Fundusz Drogowy), natomiast wraz z poprawą koniunktury, odrębne ustawy „inwestycyjne” w sposób trwały weszły do katalogu szeroko rozumianych źródeł polskiego prawa budżetowego. Pierwszym krokiem stała się w tym okresie ustawa z 26 marca 1935 r. zezwalająca ministrowi skarbu na wypuszczenie wewnętrznej pożyczki inwestycyjnej w obligacjach na kwotę 200 mln zł na cele rozbudowy sieci komunikacyjnej, roboty wodne, popieranie ruchu budowlanego oraz „inne inwestycje gospodarcze o znaczeniu ogólnopaństwowym”. Krokiem kolejnym były trzy ustawy datowane na 2 kwietnia 1936 roku upoważniające ministra skarbu do zaciągania pożyczek inwestycyjnych na rzecz państwowych inwestycji wodnych (20 mln zł), przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe” (70 mln zł) oraz przedsiębiorstwa „Polska Poczta, Telegraf, Telefon” (20 mln zł). Tydzień później, 9 kwietnia 1936 r. ukazał się dekret Prezydenta o Funduszu Obrony Narodowej, który nie określał wprawdzie wysokości finansowania powoływanego do życia funduszu, ale zapowiadał kolejne akty ustawodawcze w tej mierze i, co istotne, zarządzanie nim powierzał nie ministrowi skarbu, lecz szefowi resortu spraw wojskowych<sup>36</sup>.

Waga tej ostatniej decyzji w kontekście kształtowania zasad gospodarki budżetowej państwa w pełni ujawniła się wraz z przyjęciem przez parlament ustawy o dotacjach na rzecz Funduszu Obrony Narodowej z 24 lutego 1937 r. Zakładała ona bowiem, że fundusz ten zostanie dofinansowany w latach 1937-1940 astronomiczną na ówczesne stosunki skarbowe kwotą 1 mld złotych, pochodzącą głównie z już pozyskanej pożyczki francuskiej, jak i planowanych pożyczek zagranicznych lub wewnętrznych, do czego ustawa ministra skarbu upoważniała. W ten sposób w Funduszu Obrony Narodowej zgromadzone miały być znaczące z punktu widzenia gospodarki skarbowej kwoty, nad którymi *de facto* minister skarbu nie miał mieć kontroli<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Dz. U. z 1928 r. Nr 43, poz. 420; Sejm II kad., druk 2; M. Łapa, *Modernizacja...*, s. 177; na temat procesu zwiększania uprawnień władzy wykonawczej w zakresie kreowania nowych wydatków zob. P. Grata, *Parlamentarna kontrola...*, s. 157-158.

<sup>36</sup> Dz. U. z 1935 r. Nr 21, poz. 122; z 1936 r. Nr 26, poz. 208-210; Nr 28, poz. 225; na temat funduszy obecnych w polskiej gospodarce skarbowej zob. J. Brożek, *Gospodarka funduszowa w Polsce w dwudziestolecie międzywojennym*, Studia Finansowe, 1975, s. 183-218.

<sup>37</sup> Dz. U. z 1937 r. Nr 15, poz. 97; Sejm IV kad., druk 320; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski międzywojennej. T. IV. Lata interwencjonizmu państwowego 1936-1939*, Warszawa 1989, s. 367-369; W. Morawski, *Od marki do złotego. Historia finansów Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2008, s. 197-198.

Kolejnymi ustawami, które z jednej strony stanowiły źródła prawa budżetowego, a z drugiej uprawomocniały istnienie dualizmu budżetowego w Rzeczypospolitej, stały się akty regulujące pozostające poza ustawami skarbowymi nakłady inwestycyjne państwa realizowane w ramach programu modernizacji państwa firmowanego nazwiskiem wicepremiera i ministra skarbu Eugeniusza Kwiatkowskiego. Pierwszą była ustawa o inwestycjach z funduszków państwowych w 1937 r., która opiewała na łączną kwotę 264 mln zł i miała za zadanie „zjednoczenie w jednym akcie wszystkich państwowych dyspozycji i zamierzeń inwestycyjnych”, wyprowadzając jednak poza budżet państwa znaczącą część nakładów publicznych. Kolejnym tego typu aktem prawnym, określającym sposób wydatkowania części środków budżetowych, była ustawa z 25 marca 1938 r. o finansowaniu niektórych inwestycji z funduszków państwowych w okresie do 31 marca 1939 r., która kwotę wydatków opartych na operacjach kredytowych określiła łącznie na nieco ponad 135 mln zł, obowiązek zaś ich realizowania oddała ministrom skarbu, komunikacji oraz poczt i telegrafów<sup>38</sup>.

Podsumowaniem tendencji przenoszenia poza konwencjonalny budżet państwa znaczącej części wydatków publicznych stała się, będąca zapowiedzią realizacji pierwszego etapu przedstawionego przez Eugeniusza Kwiatkowskiego w Sejmie w grudniu 1938 r. piętnastoletniego planu inwestycyjnego, ustawa z 27 marca 1939 roku o dotacjach na rzecz Funduszu Obrony Narodowej i o inwestycjach z funduszków państwowych w okresie od 1 kwietnia 1939 r. do dnia 31 marca 1942 r. Tym razem kwota przewidywanych ustawą wydatków na sam tylko Fundusz Obrony Narodowej wynieść miała 1,2 mld zł, natomiast na wyszczególnione w niej pozostałe cele inwestycyjne przewidziano 815 mln zł, co łącznie dawało kwotę niewiele niższą od sumy wydatków zapisanej w ustawie skarbowej na rok 1939/40 (kwota ta wynosiła ok. 2,5 mld zł). W ten sposób ustawa z 27 marca 1939 r. stawała się w kontekście regulowania wydatków państwa już nie tyle aktem uzupełniającym ustawę budżetową, ale wręcz względem niej konkurencyjnym<sup>39</sup>.

### Uwagi końcowe

Podsumowując proces kształtowania oraz ewolucję prawnych podstaw gospodarki budżetowej w międzywojennej Polsce, warto zauważyć kilka nasuwających się kwestii. Przede wszystkim wskutek braku jednolitej ustawy regulującej całokształt prawa budżetowego składały się nań stosunkowo liczne akty różnej proveniencji. Znaczenie determinujące dla istniejącego stanu prawnego posiadały kolejne ustawy zasadnicze, które, co

<sup>38</sup> Dz. U. z 1937 r. Nr 15, poz. 96; z 1938 r., Nr 21, poz. 165; Sejm IV kad., druk 319, 579; na temat genezy i założeń czteroletniego planu inwestycyjnego na lata 1936-1940 por. J. Gołębiowski, *COP. Dzieje industrializacji w rejonie bezpieczeństwa 1922-1939*, Kraków 2000, s. 90-94; krytyczną analizę zjawiska wyprowadzania poza budżet coraz większej części wydatków państwa, zob. S. Lauterbach, *Dualizm budżetowy*, *Polityka Gospodarcza*, 1937, nr 31/32, s. 1-5.

<sup>39</sup> Dz. U. z 1939 r. Nr 25, poz. 165; Nr 27, poz. 177; Sejm V kad., druk 7, 106; Sejm V kad., spraw. sten. z 2 pos. z 2 grudnia 1938 r., ł. 35-36; *Trzyletni Plan Inwestycyjny. Przemówienie Pana Wicepremiera i Ministra Skarbu Eugeniusza Kwiatkowskiego w Sejmie*, *Polska Gospodarcza*, 1939, z. 7, s. 263-264.

znamienne, w sposób coraz bardziej szczegółowy i konkretny wnikały w materię prawa budżetowego, co również uznać można za skutek deficytu w polskim systemie prawnym odrębnego unormowania całościowego. Ta swoista nadreprezentacja norm konstytucyjnych w polskim prawie budżetowym szczególnie widoczna stała się w okresie obowiązywania Konstytucji Kwietniowej, jednak już od roku 1926 podstawowe zasady regulujące proces uchwalania budżetu swój wyraz znalazły w znowelizowanej wtedy ustawie zasadniczej.

Specyficzna była również rola w polskim prawie budżetowym czasowych w swym charakterze ustaw skarbowych. Ich regulacyjne fragmenty stanowiły bowiem drugą, najważniejszą po normach konstytucyjnych, podstawę zasad gospodarki budżetowej państwa. Roczny z reguły okres obowiązywania tych aktów prawnych przesądzał o konieczności zapisywania konkretnych rozwiązań w kolejnych ustawach skarbowych, czego skutkiem była obecność niektórych postanowień w kilkunastu nawet z rządu przyjmowanych przez parlament tego typu aktach prawnych. Nieco inaczej umiejscowić należy w systemie źródeł prawa budżetowego ustawy i rozporządzenia prezydenckie regulujące wybrane zagadnienia gospodarki skarbowej państwa. Miały one bowiem ściśle określone zadania i z założenia nie rościły pretensji do całościowej regulacji tej problematyki. Zupełnie natomiast sprzeczne z ideą trwałej regulacji zasad prawa budżetowego były coraz częstsze w II połowie lat trzydziestych ustawy określające zasady gospodarki pozabudżetowej Skarbu Państwa. Traktowały one o wydatkach niezapisywanych w ustawach skarbowych i wskutek tego pozornie nie należałoby ich uznawać za źródła prawa budżetowego. Jako akty prawne regulujące poważną część wydatków państwa takimi jednak były, a poprzez konsekwentne ograniczanie znaczenia konwencjonalnych ustaw skarbowych, w sposób nieunikniony stawały się ważnymi regulacjami samego prawa budżetowego.

Oceniając zbudowany w przeciągu dwudziestu lat niepodległości system źródeł prawa budżetowego trudno uznać obowiązujący zestaw ustaw i rozporządzeń za spójny. Stanowił on wprawdzie skuteczną gwarancję prowadzenia gospodarki skarbowej państwa, nie udało się jednak stworzyć w całym omawianym okresie jednej całościowej regulacji w tym względzie. Nie tylko wymagało to opierania polityki skarbowej państwa na wielu aktach prawnych, ale również z czasem prowadziło do wyprowadzania poza budżet (definiowany jako zestaw wszystkich dochodów i wydatków państwa) coraz większej części środków pozostających w dyspozycji władz publicznych. W ten sposób, wbrew oczekiwaniom zwolenników jednolitej kodyfikacji prawa budżetowego, koniec lat trzydziestych przyniósł zamiast jego konkretyzacji i uporządkowania, raczej dalszą dywersyfikację obowiązujących rozwiązań przekładającą się na narastający brak spójności gospodarki skarbowej państwa.

### **Streszczenie**

W II Rzeczypospolitej nie udało się przyjąć całościowej regulacji zawierającej zbiór przepisów określających sposób i warunki powstawania budżetu oraz jego wykonywania i kontroli, wskutek czego istniejące źródła prawa budżetowego były rozproszone oraz zróżnicowane pod względem formalno-prawnym. Do podstawowych ich kategorii należały odpowiednie przepisy ustaw zasadniczych, regulacyjne postanowienia ustaw budżetowych oraz ustawy i rozporządzenia prezydenckie obejmujące wybrane zagadnienia gospodarki skarbowej państwa. Zdecydowanie największe było wśród nich znaczenie przepisów zawartych w ustawach zasadniczych, zwłaszcza w Konstytucji Kwietniowej. Rola szczególna przypadała ustawom skarbowym, których przepisy w części wypełniały luki w istniejącym stanie prawnym. Pozostałe akty normatywne określały sposób kontroli nad gospodarką budżetową państwa oraz zasady obecności w niej przedsiębiorstw państwowych i monopolii skarbowych, część z nich natomiast regulowała sposób wydatkowania środków publicznych niewłączanych do budżetu, wpływając w ten sposób na narastający brak spójności gospodarki skarbowej państwa.

**Słowa kluczowe:** budżet, prawo budżetowe, ustawa skarbową, gospodarka budżetowa

### **Sources of budgetary law in Poland in years 1918-1939**

#### **Summary**

In the Second Polish Republic it was failed to adopt a comprehensive regulation of the budgetary law. As a result, the sources of budget law were scattered and diverse. The basic categories included relevant provisions of the Constitution, the regulatory provisions of the budgetary acts and the regulations covering selected aspects of fiscal economy. Provisions of the Basic Law, especially in the April Constitution, were the most important. Other normative acts did not have much significance. They determined the manner of control over the economy of the state budget, state-owned enterprises and fiscal monopolies. Some of them determined the way of spending public funds not included in the budget, thus contributing to the increasing inconsistency of fiscal economy.

**Key words:** budget, budgetary law, treasury act, budgetary economy