

*Aneta Skoczylas-Tylman\**

**INSTYTUCJA BUDŻETU PAŃSTWA  
(PROPOZYCJA NOWEGO UJĘCIA)**

**1. ZAGADNIENIA WSTĘPNE**

Pomimo wskazywania na budżet państwa jako na instytucję prawną, teoria prawa budżetowego w istocie nie traktuje budżetu tak jak instytucję traktować powinna, tj. nie wiąże jej prawnego zaistnienia z realizacją stałych i niezmiennych cech oraz funkcji, jakie powinna ona spełniać, abyśmy w danym systemie prawa właśnie z nią mieli do czynienia. Takie podejście teorii prawa budżetowego związane jest z patrzeniem na budżet nie od strony instytucjonalnej, a od strony zjawiska ekonomicznego. Postrzeganie budżetu jako zjawiska ekonomicznego prowadzić może do wniosków o zmiennym charakterze wszystkich cech i funkcji budżetu w zależności od okoliczności i warunków jego funkcjonowania.

Podstawowym zadaniem, jakie stoi przed teorią prawa budżetowego powinno być udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, co to jest budżet państwa oraz jakie zadania i funkcje prawne spełnia, a więc budowa doktrynalnej definicji budżetu o charakterze uniwersalnym. Teoria prawa budżetowego powinna budować tę definicję w oparciu o założenie, iż budżet jest określonym fragmentem rzeczywistości, która nas otacza – „instytucją tej rzeczywistości”. Stanowi pewną całość, dającą się intelektualnie wyodrębnić ze względów funkcjonalnych i charakteryzującą się tylko sobie właściwymi cechami (cechy istotne)<sup>1</sup>. Zdefiniowana przez teorię prawa budżetowego instytucja budżetu państwa powinna następnie znaleźć swoje odzwierciedlenie w obowiązujących przepisach prawnych. Instytucja budżetu państwa z określonego fragmentu rzeczywistości, jaki stanowi, staje się wówczas instytucją

---

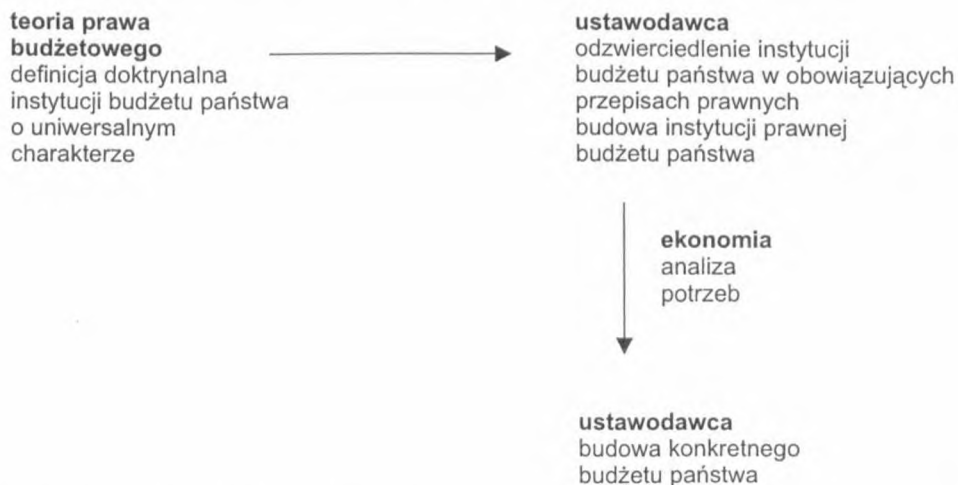
\* Mgr, asystent w Katedrze Finansów i Bankowości UŁ.

<sup>1</sup> Zob. J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, wyd. 3, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1984, s. 104.

systemu prawa – instytucją prawną, a więc zespołem norm prawnych, zbudowanym na bazie intelektualnie wyodrębnionej z rzeczywistości instytucji budżetu. Definicja prawna instytucji budżetu może, choć nie musi, przybrać postać definicji legalnej, a więc takiej, którą wyraża przepis prawa dający sprowadzić się do formuły „X w rozumieniu danego aktu prawnego znaczy Y”<sup>2</sup>.

Odzwierciedlona w przepisach prawa obowiązującego instytucja budżetu państwa (instytucja prawna budżetu) stanowi punkt wyjścia do konstruowania innych przepisów prawnych z nią związanych, a także do budowania przez ustawodawcę konkretnych budżetów podmiotu publicznego (państwa). Określenie jednak tego, co znajdzie się w danym konkretnym budżecie, czyli tego, jak będzie się kształtować wielkość dochodów i wydatków budżetowych, zależy od ekonomicznej analizy potrzeb i możliwości konkretnego podmiotu publicznego<sup>3</sup>.

Rolę teorii prawa budżetowego, ekonomii oraz ustawodawcy dla instytucji budżetu państwa zobrazowano na rys. 1.



Rys. 1. Rola teorii prawa budżetowego a rola ustawodawcy i nauki ekonomii wobec zjawiska budżetu państwa. Źródło: opracowanie własne

<sup>2</sup> J. Wróblewski, *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. 4, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1984, s. 27.

<sup>3</sup> Zob. *Pojęcie i rola ekonomii jako nauki społecznej zajmującej się badaniem sposobów gospodarowania społeczeństw oraz kierunki w ekonomii końca XIX i XX w.*, [w:] *Wielka internetowa encyklopedia multimedialna*, [www.wiem.onet.pl](http://www.wiem.onet.pl), *Encyklopedia Internautica*, [www.encyklopedia.interia.pl](http://www.encyklopedia.interia.pl).

Warto zauważyć, że koncentrując w niniejszym opracowaniu zadanie teorii prawa budżetowego na konstruowaniu instytucji budżetu państwa, wydawać by się mogło, że tracimy z pola widzenia szerszy kontekst w postaci całości finansów publicznych, której budżet stanowi przecież jedynie część, choć niewątpliwie część najważniejszą. Nic bardziej mylnego. Wszystko zależy bowiem od tego, jak szeroko, w skrajnym przypadku, postrzegamy sam budżet państwa z punktu widzenia obejmowanej nim materii. W skrajnym (klasycznym) przypadku budżet państwa postrzegany jest jako obejmujący całość dochodów i wydatków państwa, a więc całość „finansów publicznych” danego podmiotu publicznego<sup>4</sup>. Od tego, jak określimy sam budżet państwa, zależy więc to, jak w efekcie widzimy całość finansów publicznych. Im bardziej przesuwamy się w kierunku skrajnego rozumienia budżetu, tym bardziej uszczuplamy pozostałą część „całości” określanej mianem finansów publicznych.

Niniejsze opracowanie ma za zadanie scharakteryzować instytucję budżetu państwa – wskazać na cechy istotne oraz, ze względu na rozmiary niniejszego artykułu, jedynie zasygnalizować jej rolę prawną. Instytucjonalne podejście do budżetu państwa wydaje się godne uwagi szczególnie w sytuacji współczesnych kryzysów budżetowych. Może ono bowiem okazać się pomocne, po pierwsze, w uczynieniu naszych przepisów prawnych z zakresu finansów publicznych bardziej przejrzystymi i spójnymi, po drugie w uporządkowaniu niejasnych dotąd kwestii związanych z charakterem prawnym budżetu, definiowaniem deficytu budżetowego, ustalaniem odpowiedzialności za wykonanie budżetu i wielu innych, oraz po trzecie, w wyznaczaniu ról, jakie w tworzeniu i funkcjonowaniu budżetu odgrywać powinny prawo i ekonomia.

By móc scharakteryzować instytucję budżetu państwa, konieczne jest zweryfikowanie poglądów utrudniających postrzeganie budżetu jako „określonej instytucji rzeczywistości” i czyniącej z niej zdeterminowane czasowo i miejscowo zjawisko ekonomiczne. Poglądy te dotyczą: (a) widzenia potrzeby występowania na gruncie teorii prawa budżetowego wielu pojęć, których człon składowy stanowi słowo „zasada”, i która to potrzeba pozostaje bez związku z określonym rozumieniem przypisywanym pojęciu zasada w teorii prawa, m. in. w sytuacji gdy dotyczy ono instytucji prawnych, (b) definiowania zasad związanych z budżetem jako postulatów, (c) całkowitej negacji możliwości zbudowania definicji uniwersalnej ze względu na zmienność i różny charakter budżetów różnych państw.

<sup>4</sup> Zob. P. M. Gaudemet, *Finanse publiczne*, tłum. i oprac. M. Gintowt-Jankowicz, PWE, Warszawa 1990, s. 200.

## 2. TERMIN „ZASADA” W DOKTRYNIE PRAWA BUDŻETOWEGO

W doktrynie prawa budżetowego wskazać możemy na obecność m. in. następujących pojęć, których człon składowy stanowi słowo „zasada”: zasady budżetowe, zasady budżetu, zasady prawa budżetowego, zasady gospodarki budżetowej, zasady gospodarki finansowej, ogólne zasady finansów publicznych.

Spróbujmy uporządkować relacje zachodzące między tymi terminami. Niewątpliwie najszerszymi z przytoczonych tu pojęć są: zasady gospodarki finansowej oraz ogólne zasady finansów publicznych. Człony „finansowej”, „finansów”, obecne w obu tych pojęciach, wskazują, iż należy je odnieść do całości finansów publicznych państwa. Pozostałe pojęcia wiążą się jedynie z częścią finansów publicznych, jaką stanowi budżet państwa. Wśród obu grup występują takie, w których nazwie pojawia się słowo „gospodarka”, co sugeruje iż mogą mieć one techniczny charakter i dotyczyć procesów gospodarowania zasobami budżetowymi bądź szerzej zasobami finansowymi państwa. Zasady gospodarowania uznać można by wówczas za zasady związane z techniką tworzenia i wykonywania budżetu (funkcjonowania finansów publicznych państwa), nie zaś z jego materią. Pozostałe zasady moglibyśmy w takiej sytuacji odnieść do materii budżetu (finansów publicznych), a więc do zakresu i charakteru dochodów i wydatków publicznych nim objętych. Celowo pominięte zostanie w tym miejscu wyjaśnienie odnoszące się do pojęcia zasad prawa budżetowego, jako że wyniknie ono z rozważań prowadzonych w punkcie następnym.

W tym miejscu warto, wyprzedzając prowadzony tok rozumowania, przyrzeć się definicjom poszczególnych zasad w ich klasycznym – skrajnym ujęciu. Takie ujęcie zasad wiązało się z postrzeganiem budżetu jako odzwierciedlającego całokształt dochodów i wydatków państwa, a więc całość finansów publicznych<sup>5</sup>. Klasyczne definiowanie zasad czyniło więc zbędnym wyróżnianie innych zasad niż tylko te odnoszące się do budżetu (bądź inaczej całości finansów publicznych) zarówno gdy dotyczyły one materii, jak i techniki gospodarowania zasobami finansowymi państwa.

Współcześnie między budżetem państwa a finansami publicznymi nie można już postawić znaku równości. Następuje zawężenie definicji zasad, polegające na odnoszeniu ich jedynie do części dochodów i wydatków państwa, tj. do dochodów i wydatków budżetu państwa<sup>6</sup>. W dalszej części opracowania określane będą te zasady mianem zasad związanych z budżetem.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Por.: B. Brzeziński [w:] B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, *Prawo finansów publicznych*, TNOiK, Toruń 1999, s. 68–74; J. Harasimowicz, *Finanse i prawo finansowe*, PWE, Warszawa 1977, s. 57; E. Ruśkowski [w:] E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, t. 1, KiK, Warszawa 2000, s. 132.

Doktryna prawa budżetowego odpowiada na taki stan rzeczy formułowaniem zasad dotyczących całości finansów publicznych. Dowodzi tego obecność we współczesnej doktrynie budżetowej właśnie takich pojęć, jak: ogólne zasady finansów publicznych czy zasad gospodarki finansowej państwa<sup>7</sup>.

Współcześnie wśród zasad związanych z budżetem wskazać można na trzy najczęściej się pojawiające: zasady budżetu, zasady budżetowe, zasady gospodarki budżetowej.

Przez zasady budżetowe rozumie doktryna postulaty, które kieruje pod adresem budżetu (materii budżetowej) i gospodarki budżetowej<sup>8</sup>. Warto zauważyć, iż posłużenie się spójnikiem „i” w przytoczonej wyżej definicji ma ogromne znaczenie. Zasady budżetowe to bowiem zasady jednocześnie dotyczące budżetu i gospodarki budżetowej. Jest to ciekawe zagadnienie, zwłaszcza gdy przyjrzyć się formułowanym przez doktrynę budżetową konkretnym katalogom zasad budżetowych.

W formułowanych katalogach zasad budżetowych wskazuje się mianowicie nie np. na zasadę budżetową – powszechności budżetu i gospodarki budżetowej, a jedynie na zasadę powszechności budżetu, nie na zasadę budżetową – jedności budżetu i gospodarki budżetowej, a wyłącznie na zasadę jedności budżetu. Zasady budżetowe utożsamia się jedynie z zasadami budżetu, choć przytoczona definicja zasad budżetowych wskazywałaby na konieczność innego postępowania. Gdzie więc odnaleźć możemy katalogi zasad odnoszących się do gospodarki budżetowej? Na to pytanie trudno we współczesnej doktrynie budżetowej znaleźć jednoznaczną odpowiedź. Przykład ten dowodzi jednak możliwej zasadności łączenia niektórych zasad związanych z budżetem, z materią budżetową, innych zaś z procesem gospodarowania zasobami budżetowymi.

Dla zbudowania doktrynalnej definicji budżetu o charakterze uniwersalnym należałoby zrezygnować z posługiwania się pojęciami: zasady budżetowe, zasady budżetu, zasady gospodarki budżetowej, na rzecz jednego pojęcia – zasady instytucji budżetu państwa.

Nie możemy jednak zapominać, iż zakres oddziaływania zasad odnoszących się do instytucji budżetu państwa zależny będzie ostatecznie od tego, jak dalece zakreśliłyśmy obszar materii budżetowej, a więc dochodów i wydatków państwa, których charakter pozostanie budżetowy, tj. jaki fragment finansów publicznych nim obejmujemy. Zakres odniesienia zasad instytucji budżetu będzie się rozszerzać na finanse publiczne zależnie od tego, jak szeroko widzimy sam budżet.

<sup>7</sup> C. Kosikowski [w:] E. Ruśkowski (red.), *op. cit.*, s. 95–96.

<sup>8</sup> Por.: E. Ruśkowski [w:] E. Ruśkowski (red.), *op. cit.*, s. 133; T. Dębowska-Romanowska [w:] B. Brzeziński, T. Dębowska-Romanowska, M. Kalinowski, W. Wójtowicz, *Prawo finansowe*, wyd. 3, C. H. Beck, 2000, s. 72; W. Wójtowicz [w:] W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002, s. 66; B. Brzeziński [w:] B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, *op. cit.*, s. 71.

Z punktu widzenia konstruowania instytucji budżetu państwa, a więc wskazywania na zasady tej instytucji, w kręgu naszych zainteresowań pozostaje materia budżetu, poza nim zaś technika gospodarowania zasobami budżetowymi.

W związku z budową instytucji budżetu państwa zaistnieć może potrzeba wskazania na zasady instytucji pozabudżetowych. Należałoby także zastanowić się nad potrzebą formułowania zasad dotyczących całości finansów publicznych.

### 3. ZNACZENIE TERMINU ZASADA BUDŻETOWA

Kolejnym problemem jest definiowanie zasad, w tym zasad związanych z budżetem, jako postulatów. Jeżeli zamierzamy zrezygnować ze wskazanych wcześniej pojęć – zasad związanych z budżetem, na rzecz jednego pojęcia – zasad instytucji budżetu państwa, to warto przyrzeć się, jak w teorii prawa w ogóle definiowany jest termin „zasada prawa”, w tym zasada instytucji prawnej, i czy uzasadnione byłoby w związku z tym określanie zasad instytucji budżetu jako postulatów.

W rozumieniu zasad przyjmowanym w teorii prawa wskazuje się, iż zasadami prawa (zasadami systemu prawa) są: „normy prawne lub uznane konsekwencje grupy norm danego systemu prawa pozytywnego, które posiadają charakter zasadniczy [...]. Przesłanki, na których opiera się uznanie zasadniczego charakteru normy, nie są łatwe do uchwycenia, lecz wydaje się, iż można je sprowadzić do czterech grup: (a) miejsce normy w hierarchicznej strukturze systemu prawa, (b) stosunek logiczny normy do innych norm, (c) rola normy w konstrukcji instytucji prawnej, (d) inne oceny natury społeczno-politycznej<sup>9</sup>”.

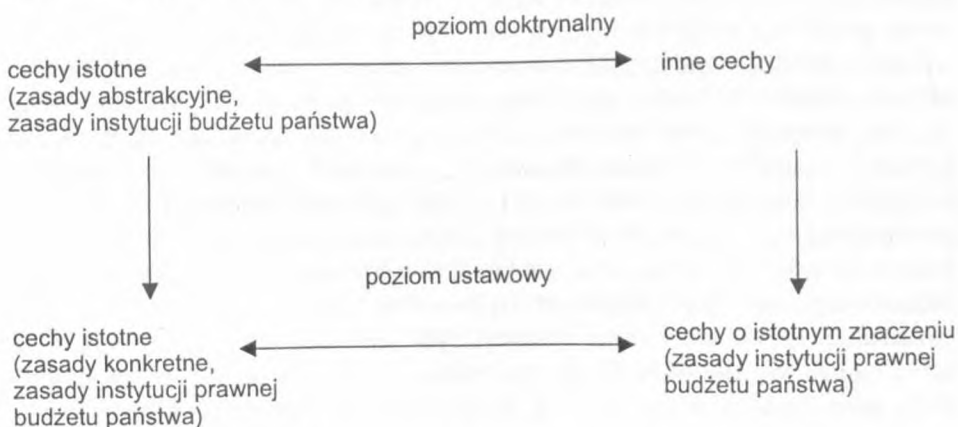
W przypadku instytucji prawnych to rola normy w konstrukcji instytucji prawnej, rola zasadnicza, decyduje więc o tym, że mamy do czynienia z zasadą prawa – z zasadą tej instytucji prawnej. By jednak zasadniczą rolę w konstrukcji instytucji prawnej normie przypisać, niezbędne jest „intelektualne wyodrębnienie” instytucji z otaczającej rzeczywistości i wskazanie na właściwe jej cechy. Cechy te powinny następnie znaleźć swoje odpowiednie odzwierciedlenie w konstrukcji normatywnej instytucji i zdecydować o zasadniczej roli norm je odzwierciedlających w konstrukcji instytucji prawnej.

W zakresie „wyodrębniania z rzeczywistości” danej instytucji wskazuje się w teorii prawa, iż na daną instytucję składają się cechy, które przypisać można jej zawsze, niezależnie od systemu prawnego, w którym ta instytucja

<sup>9</sup> J. Wróblewski, *Wstęp do...*, s. 57–62.

funkcjonuje. Te cechy nazywa się cechami istotnymi, modelowymi, niezbędnymi, ogólnymi bądź koniecznymi danej instytucji, bądź właśnie zasadami tej instytucji. Określa się je także niekiedy mianem zasad abstrakcyjnych, niejako bowiem ze swej istoty nie wiążą one danej instytucji z określonym systemem prawnym, a decydują o jej uniwersalnym kształcie i charakterze, a więc *de facto* o bycie tej instytucji, o tym, że mamy z nią do czynienia. Są one efektem refleksji doktrynalnej nad „uniwersalnym” kształtem danej instytucji, a refleksja ta prowadzi do wniosków co do zasady niezmiennych w odniesieniu do danej instytucji i znajduje swój wyraz w doktrynalnej definicji tej instytucji o charakterze uniwersalnym. Przyjmując koncepcję zasad abstrakcyjnych, cechy modelowe instytucji, które znalazły swoje odzwierciedlenie w danym, konkretnym systemie prawa obowiązującego, określa się mianem zasad konkretnych tej instytucji prawnej. Odnajdujemy je najczęściej, choć nie tylko, w definicji legalnej tej instytucji<sup>10</sup>.

Ciekawa sytuacja pojawia się jednak, gdy inna niż cecha istotna, cecha danej instytucji zostanie odzwierciedlona w przepisach prawa obowiązującego, a miejsce w konstrukcji instytucji prawnej zadecyduje o jej zasadniczym charakterze, o tym że stanie się ona zasadą instytucji prawnej. Nie jest to wówczas cecha istotna danej instytucji jako takiej, a cecha, którą można by określić mianem cechy o istotnym znaczeniu dla tej instytucji jako instytucji prawnej z punktu widzenia systemu w którym ta instytucja funkcjonuje. Zależności te zobrazowano na rys. 2.



Rys. 2. Zasady instytucji budżetu państwa a zasady instytucji prawnej budżetu państwa.  
Źródło: opracowanie własne

<sup>10</sup> Zob. J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1965, nr 42; M. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1974; J. Wróblewski, *Zasady tworzenia...*, s. 104.

W polskiej doktrynie prawa budżetowego sytuacja definiowania cech budżetu, w tym cech które można byłoby określić mianem istotnych jako postulatów, jest obecna od lat, pomimo powszechnej w teorii prawa budżetowego zgody co do tego, że budżet państwa jest instytucją prawną<sup>11</sup>. Co więcej podkreślenia wymaga fakt, iż także katalogi postulatów budżetowych, odzwierciedlających m. in. także cechy istotne, są powszechną praktyką doktryny budżetowej. Wskazuje się, iż liczba i rodzaj umieszczonych w nich zasad – postulatów uwarunkowany jest osobą autora, jego światopoglądem, często przyjmowaną opcją polityczną, doświadczeniami praktycznymi oraz okresem, w jakim powstał konstruowany katalog zasad. Najdobitniej znajduje to swój wyraz w wyliczanych przez przedstawicieli doktryny tzw. zasadach dobrej roboty, określanych też mianem zasad każdego racjonalnego działania człowieka<sup>12</sup>, począwszy od nieformułowania ich wcale, skończywszy zaś na szerokim ich katalogu<sup>13</sup>.

Wydaje się, iż z punktu widzenia teorii prawa definiowanie cech istotnych jako postulatów byłoby możliwe, o ile uznałibyśmy i wskazałibyśmy całkowicie odmienny charakter wszystkich cech – zasad instytucji budżetu państwa względem innych zasad systemu prawa. Byłoby to dopuszczalne w sytuacji postrzegania budżetu państwa jedynie jako zjawiska ekonomicznego, a nie instytucji prawnej. Jednakże jeżeli budżet państwa postrzegamy jako instytucję prawną, wówczas jego cech istotnych nie możemy definiować jako postulatów. Doktryna budżetowa wydaje się opisany powyżej problem zauważać, nazywa bowiem określone postulaty właściwymi zasadami budżetowymi w odróżnieniu od innych zasad/postulatów budżetowych, wskazując wśród tych pierwszych cechy, które zaliczyć moglibyśmy do istotnych cech budżetu. Jest więc tak, iż wymienia się postulaty/zasady „zwykłe” i postulaty/zasady „właściwe”, „ściśle” pod adresem budżetu i gospodarki budżetowej<sup>14</sup>. Taką sytuację zauważają również ci przedstawiciele doktryny budżetowej, którzy nawiązując do dorobku teorii prawa w zakresie zasad, piszą nie o formułowanych w doktrynie prawa budżetowego zasadach budżetowych, a o tzw. zasadach budżetowych oraz o uznaniu części tzw. zasad budżetowych za immanentne cechy budżetu<sup>15</sup>. Zauważają to także ci, którzy wskazują, iż „pożądane cechy budżetu i gospodarki budżetowej [...] należy wyraźnie odróżnić od cech nie-

<sup>11</sup> E. Ruśkowski, J. Stankiewicz [w:] E. Ruśkowski (red.), *op. cit.*, s. 157.

<sup>12</sup> J. Harasimowicz, *op. cit.*, s. 59.

<sup>13</sup> E. Ruśkowski [w:] E. Ruśkowski (red.), *op. cit.*, s. 136–137.

<sup>14</sup> N. Gajl, *Finanse i prawo finansowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 135.

<sup>15</sup> T. Dębowska-Romanowska [w:] B. Brzeziński, T. Dębowska-Romanowska, M. Kalinowski, W. Wójtowicz, *op. cit.*, s. 72.



zbędnych, które decydują o istnieniu budżetu i gospodarki budżetowej i winny znaleźć odbicie w ich definicjach<sup>16</sup>.

Określenie „postulaty” w odniesieniu do cech istotnych instytucji budżetu wskazuje, iż instytucja ta w istocie nie posiada cech istotnych, a jedynie cechy, które w odniesieniu do niej można uznać za pożądane w danym miejscu i czasie jej funkcjonowania. W tej sytuacji możliwe jest „dowolne manipulowanie” tą instytucją w celu nadania jej charakteru niejednokrotnie usprawiedliwiającego niemożność uporania się z trudnościami finansowymi państwa. Manipulowanie następować może na poziomie samej instytucji budżetu jako całości. Polega wówczas na możliwości nieprzypisania danej cechy istotnej. Może mieć miejsce także na poziomie charakterystyki i realizacji poszczególnych jego cech istotnych. Polega wówczas na takiej modyfikacji cechy istotnej poprzez wprowadzanie od niej wyjątków i ograniczeń, które prowadzi do faktycznej eliminacji tej cechy, co równoznaczne jest z eliminacją całej instytucji. Szerzej na ten temat w następnym paragrafie.

#### 4. DEFINICJA UNIWERSALNA BUDŻETU PAŃSTWA

Przedstawiciele części doktryny prawa budżetowego wskazują, że wypracowanie definicji doktrynalnej instytucji budżetu, której charakter można byłoby określić jako uniwersalny, jest niemożliwe ze względu na to, iż „definicje takie nie są adekwatne do zmieniającej się rzeczywistości”, a ponadto „budżet państwa ma zdecydowanie różny charakter w różnych państwach”<sup>17</sup>. Ta część doktryny wskazuje także, iż możliwe jest jedynie zdefiniowanie przez doktrynę budżetu konkretnego państwa, w oparciu o jego definicję prawną. Wymiar takiej definicji postrzegać należy jako dydaktyczny<sup>18</sup>. Jednocześnie należy zauważyć, iż ta część doktryny, niejako przecząc przedstawionym wyżej poglądom, stwierdza, iż „należy odróżnić cechy pożądane budżetu od jego cech niezbędnych [istotnych], które powinny znaleźć odbicie w jego definicjach”<sup>19</sup>. Warto zauważyć, że brak tego ostatniego wskazania – wskazania na istnienie jakiś cech istotnych budżetu, które zawsze znaleźć powinny się w jego definicjach, sugerowałby, że ta część doktryny składa całkowicie w gestii ustawodawcy nadanie kształtu instytucji

<sup>16</sup> E. Ruśkowski [w:] E. Ruśkowski (red.), *op. cit.*, s. 133; J. Harasimowicz, *op. cit.*, s. 59.

<sup>17</sup> E. Ruśkowski [w:] E. Ruśkowski (red.), *op. cit.*, s. 132.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 132; Por. także: C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse i prawo finansowe*, KiK, Warszawa 1995, s. 66; T. Augustyniak-Górna, *Definicja legalna budżetu państwa*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2, s. 71 i n.

<sup>19</sup> E. Ruśkowski [w:] E. Ruśkowski (red.), *op. cit.*, s. 133; J. Harasimowicz, *op. cit.*, s. 59.

budżetu państwa, sama zaś przypisuje sobie jedynie rolę odtwórczą, polegającą na budowie doktrynalnej definicji budżetu konkretnego podmiotu publicznego na podstawie ustanowionych przepisów prawa. Jeżeli więc istnieje jakiś katalog cech istotnych, który ma zawsze znaleźć odbicie w definicjach, dlaczego wyklucza się możliwość zbudowania doktrynalnej definicji budżetu o charakterze uniwersalnym? Odpowiedzi na to pytanie należy poszukiwać w czynniku, w oparciu o który podejmowane są próby wyodrębnienia katalogu cech istotnych.

Wskazanie na katalog cech istotnych ma w doktrynie miejsce w oparciu o czynnik historyczny, wyrażający się w trwałym miejscu w doktrynie prawa budżetowego określonej cechy budżetu. Łatwo jednak, przeprowadzając analizę dorobku doktryny prawa budżetowego w tym zakresie, zauważyć, iż czynnik ten prowadzi nas właśnie do konieczności uznania tezy o zmiennym charakterze budżetu w zależności od towarzyszących mu okoliczności. Katalog formułowanych w oparciu o ten czynnik cech istotnych jest bowiem zmienny w czasie. Niekiedy nawet tak oczywiste wydawać by się mogło cechy, jak jedność czy powszechność budżetu nie są przez przedstawicieli doktryny w ogóle formułowane. Poważne rozbieżności występują także w zakresie formułowania równowagi czy jawności budżetowej<sup>20</sup>.

Czy istnieje koncepcja, w oparciu o którą możemy jednoznacznie wskazać na określone cechy jako na cechy istotne instytucji budżetu państwa, w oparciu o którą może nastąpić wyodrębnienie tej instytucji z otaczającej rzeczywistości? Wydaje się, iż koncepcja taka powinna opierać się na odpowiedzi na pytanie, czy bez danej cechy mamy nadal do czynienia z instytucją budżetu państwa z punktu widzenia przypisywanej jej roli w funkcjonowaniu państwa. Zdaniem autorki, można wskazać na trzy istotne cechy instytucji budżetu, co do których nie ma wątpliwości, iż dzięki nim budżet państwa istnieje i w związku z tym spełnia swoją rolę w funkcjonowaniu państwa:

- 1) objęcie dochodów i wydatków państwa w zakresie pozwalającym na zachowanie zadań i funkcji państwa;
- 2) ujęcie dochodów i wydatków państwa, o których mowa w pkt 1 w „jednym miejscu” – jednym budżecie;
- 3) ujęcie dochodów i wydatków, o których mowa w pkt 1 i 2 w zestawieniu dwustronnym, równoważącym stronę dochodową i wydatkową w sposób pozwalający na zachowanie zadań i funkcji państwa.

Rola budżetu państwa to zachowanie zadań i funkcji państwa. Rola przypisana budżetowi państwa pozwala na „intelektualne wyodrębnienie” tej instytucji z rzeczywistości. Tylko określając, czemu służyć ma dana instytucja, możemy wyodrębnić jej cechy istotne. Cechy te z kolei pozwalają

<sup>20</sup> E. Ruśkowski [w:] E. Ruśkowski (red.), *op. cit.*, s. 136–137.

na zbudowanie doktrynalnej definicji tej instytucji, której charakter będzie uniwersalny. Definicje tę można sformułować w następujący sposób: „budżet państwa jest instytucją obejmującą dochody i wydatki podmiotu publicznego jakim jest państwo ujęte po pierwsze «w jednym miejscu» – jednym budżecie, po drugie ujęte w zestawieniu dwustronnym równoważącym stronę dochodową i wydatkową, po trzecie ujęte w takim zakresie oraz w taki sposób, który pozwala na zachowanie zadań i funkcji państwa”.

Uniwersalna definicja instytucji budżetu państwa ma swoją specyfikę. Wynika ona z tego, że budżet jest częścią większej całości, jaką stanowią finanse publiczne. Specyfika definicji uniwersalnej wyraża się w tym, iż wskazuje ona nie tylko na cechy istotne (zasady instytucji budżetu, zasady abstrakcyjne), ale także na minimalny poziom realizacji tychże cech, niezbędny dla stwierdzenia istnienia instytucji budżetu państwa, *de facto* na minimalny poziom dochodów i wydatków państwa, ujętych w odpowiedni sposób w jednym budżecie, pozwalający na zachowanie zadań i funkcji państwa. Maksymalny poziom realizacji cech istotnych wskazuje z kolei definicja, którą określić możemy mianem definicji klasycznej. Definicję tę formułujemy przy założeniu objęcia budżetem całości dochodów i wydatków państwa (całości finansów publicznych). Brzmi ona następująco: „budżet państwa jest instytucją obejmującą całość dochodów i wydatków państwa ujętą w jednym budżecie, w zestawieniu dwustronnym równoważącym strony dochodową i wydatkową”. Definicja klasyczna zaproponowana w tym miejscu jest pochodną obecnego w literaturze przedmiotu klasycznego definiowania powszechności, równowagi i jedności budżetu. Definicja ta jest szczególnym przypadkiem definicji uniwersalnej. Wskazuje ona na te same trzy cechy istotne, niezbędne dla istnienia instytucji budżetu co definicja uniwersalna, inny jest wszakże poziom ich realizacji.

Zaprezentowana powyżej koncepcja doktrynalnego definiowania instytucji budżetu państwa oznacza, że odmienność budżetów poszczególnych państw możemy uwzględnić budując definicje doktrynalne konkretnych instytucji – budżetów konkretnych podmiotów publicznych. Miejsce tych definicji znajdować się będzie gdzieś pomiędzy definicją uniwersalną a definicją klasyczną. Koncepcja ta oznacza więc, że instytucja budżetu państwa ma sobie tylko właściwe cechy, różny jest jednak stopień ich realizacji dla różnych podmiotów publicznych.

Należy zauważyć, że zaliczenie równowagi budżetowej do cech istotnych jest zagadnieniem kontrowersyjnym w literaturze. Równowagę rozumianą klasycznie, a więc jako sytuację gdy wydatki ukształtowane są w taki sposób, by nie przekraczały wysokości dochodów, tj. aby nie wystąpił deficyt budżetowy, postrzega się różnie w zależności od przyjmowanych

koncepcji ekonomicznych. Finansiści klasyczni postrzegali ją jako cechę każdego planu finansowego, podczas gdy zwolennicy teorii systematycznego deficytu J. M. Keynesa głosili, że to deficyt budżetowy bardziej niż równowaga jest cechą każdego planu finansowego<sup>21</sup>. Równowaga wskazana w powyższym zestawieniu cech istotnych nie jest równowagą w klasycznym jej rozumieniu. Wskazaną tu równowagę budżetu rozumieć należy jako cechę, która oznacza taki zrównoważony sposób ujęcia dochodów i wydatków państwa, który pozwala na zachowanie zadań i funkcji państwa. Cecha ta jako cel nadrzędny stawia więc realizowanie przez instytucje budżetu jej roli w funkcjonowaniu państwa i w tym sensie dopuszcza w jej istnieniu występowanie zarówno deficytu, jak i nadwyżki budżetowej. Cecha ta powinna jednak zmierzać w kierunku klasycznie rozumianej równowagi budżetu. *De facto* bardziej właściwe byłoby nazywanie jej efektywnością budżetu państwa (zasadą efektywności budżetu).

Pewne wątpliwości może budzić także sformułowane powyżej uniwersalne ujęcie zasady powszechności (zupełności) budżetu. Sama nazwa zasady – zasada powszechności budżetu, kieruje nas na potrzebę objęcia budżetem wszystkich dochodów i wydatków państwa. Jednak nazwanie jej zasadą zupełności powoduje konieczność zastanowienia się o jakiego rodzaju zupełność w istocie chodzi. Zupełnymi możemy bowiem nazwać już te dochody i wydatki państwa, które są wystarczające do realizacji przypisanych mu zadań i funkcji. W przedstawionym tu ujęciu powszechności budżet państwa nie musi obejmować całości jego dochodów i wydatków, ale takie dochody i wydatki, których charakter i zakres pozwoli nazwać ten plan finansowy budżetem państwa i wyróżnić go spośród innych planów finansowych podmiotu publicznego ze względu na rolę, jaką spełnia w związku z takim ujęciem dochodów i wydatków.

Konstrukcja całości dochodów i wydatków objętych budżetem to konstrukcja teoretyczna (klasycznie rozumiana zasada powszechności). Zawsze bowiem możemy wyobrazić sobie dochody i wydatki państwa, które z różnych powodów nie mogą bądź nie powinny być obejmowane budżetem. Zważywszy jednak na fakt, iż jej przestrzeganie zapewniłoby i ułatwiło kontrolę parlamentu nad całością gospodarki finansowej państwa, przyjmuje się w teorii prawa budżetowego, iż należy dążyć w jej kierunku<sup>22</sup>.

Jeżeli chodzi natomiast o sformułowaną tu zasadę jedności, warto zauważyć, że teoretycznie rzecz ujmując, można wyobrazić sobie sprawnie funkcjonujące państwo, w którym jego dochody i wydatki znalazłyby się w kilku planach finansowych. Jednakże tylko taki spośród tych planów

<sup>21</sup> Zob. P. M. Gaudemet, *op. cit.*, s. 190–193.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 200.

finansowych moglibyśmy, w przedstawionym tu ujęciu jedności, nazwać budżetem państwa, który obejmuje dochody i wydatki publiczne, pozwalające na zachowanie funkcji i zadań państwa.

Inne cechy przypisywane budżetowi państwa, takie jak np. szczegółowość, jawność, potraktować powinniśmy jako cechy pożądane – postulaty pod adresem definiowania budżetu konkretnego podmiotu publicznego, umożliwiające realizację cech istotnych. Godnym podkreślenia jest fakt, iż czasowość, a także uprzedniość jako takie nie są cechami istotnymi budżetu państwa. Wynikają one z charakteru planowego, jaki posiada obok innych planów, nie tylko finansowych, także i budżet państwa. Z kolei czasowość, określoną np. roczność, dwuletniość uznać należy za postulat doktryny pod adresem definiowania budżetu konkretnego podmiotu publicznego.

Brak jednoznacznego stanowiska doktryny prawa budżetowego w zakresie katalogu i kształtu cech istotnych w połączeniu z definiowaniem tych cech jako postulatów pozostawia w tym zakresie dużą swobodę samemu ustawodawcy. Prowadzić to może do potrzeby budowania definicji instytucji budżetu konkretnego podmiotu publicznego w samej konstytucji. Nie chodzi tu oczywiście o sformułowanie definicji legalnej na poziomie konstytucyjnym, wystarczy określenie na tym poziomie cech, jakie budżet winien posiadać, a poprzez to podkreślenie ich znaczenia oraz kształtu dla funkcjonowania tej instytucji prawnej. Potrzeba definiowania budżetu w konstytucji przede wszystkim jednak wynika z gwarancji bezpieczeństwa, związanych z procedurą zmian konstytucji<sup>23</sup>.

Godne podkreślenia jest, iż z sytuacją definiowania instytucji budżetu państwa w konstytucji mamy do czynienia obecnie<sup>24</sup>. Sytuacja ta nie występowała natomiast pod rządami konstytucji z 1952 r. ani wcześniejszych aktów konstytucyjnych. W rozdziale X konstytucji, zatytułowanym *Finanse publiczne*, znalazło się wiele regulacji prawnych, dotyczących instytucji budżetu. Część z nich wskazuje na cechy budżetu, część poświęcona jest procedurze budżetowej. Pierwsze spośród wskazanych regulacji konstytucyjnych wskazują na cechy budżetu, które w zasadzie z uwagi już na sam fakt zamieszczenia ich w hierarchicznie najwyższym i najważniejszym dla państwa akcie prawnym powinniśmy nazywać zasadami<sup>25</sup>. Należą tu: (1) roczność i uprzedniość budżetu (art. 219 ust. 1 i 4, art. 222), (2) powszechność (zupełność) i jedność budżetu (art. 219 ust. 1 i 4), (3) szczegółowość (art. 219 ust. 2). Powstaje oczywiście pytanie, czy cechy te są jednocześnie cechami,

<sup>23</sup> Na ten temat także: T. Dębowska-Romanowska [w:] B. Brzeziński, T. Dębowska-Romanowska, M. Kalinowski, W. Wójtowicz, *op. cit.*, s. 61–62, 70.

<sup>24</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 czerwca 1997.

<sup>25</sup> J. Wróblewski, *Wstęp do...*, s. 57–62.

które doktryna chce nazwać zasadami – cechami istotnymi/modelowymi tej instytucji. Wydaje się bowiem, że te przede wszystkim powinny znaleźć swoje miejsce w rozdziale X konstytucji.

Godny podkreślenia jest również fakt, iż zasady ujęte w rozdziale X, z racji rodzaju materii, jaki regulują, mają inny charakter niż pozostałe normy konstytucyjne. Nie stanowią bowiem „ogólnych zasad będących dyrektywami interpretacyjnymi, porządkującymi cały system prawa i współstosowanymi z ustawami, a normy tak szczegółowo określone jak materia ustaw zwykłych”<sup>26</sup>. Materia objęta tymi normami mogłaby więc w ogóle nawet nie być przez ustawy zwykle regulowana. Z tego wniosek, iż zasady konstytucyjne, wyrażone w rozdziale X, z uwagi na ich szczegółowy charakter, tylko w zakresie w jakim wymagają dopełnienia przez ustawy zwykłe, powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w aktach prawnych niższej rangi niż konstytucyjna<sup>27</sup>. Rodzi to oczywiście pytanie o potrzebę i dopuszczalność formułowania w ustawach zwykłych definicji legalnej budżetu państwa.

#### 5. KONSTRUOWANIE DEFINICJI BUDŻETU KONKRETNEGO PODMIOTU PUBLICZNEGO

W wyniku braku jednoznacznego stanowiska co do katalogu i kształtu cech istotnych instytucji budżetu państwa doktryna ogranicza swoją rolę do konstruowania przez nią jedynie definicji budżetu konkretnego podmiotu publicznego dla celów dydaktycznych na podstawie obowiązujących przepisów prawnych.

Może podejście to nie byłoby aż tak zastanawiające, gdyby podstawą budowania takiej definicji były wyłącznie przepisy konstytucyjne, szczególnie w sytuacji gdy konstytucja wskazuje na cechy „uznawane przez nią” za cechy istotne budżetu. Tymczasem w polskiej doktrynie budżetowej, ukształtowanej pod rządami ustawy – prawo budżetowe<sup>28</sup>, wskazywano, iż: „Gdybyśmy podjęli próbę konstruowania definicji budżetu [doktrynalnej] wyłącznie na podstawie przepisów konstytucyjnych, uznalibyśmy, że zawarte tam cechy budżetu nie są wystarczające do zdefiniowania tego pojęcia, a ponadto oddanie treści budżetu wymaga uzupełnienia definicji o niektóre postano-

<sup>26</sup> T. Dębowska-Romanowska, *Dylematy interpretacyjne artykułu 217 Konstytucji*, [w:] A. Gomułowicz, J. Małecki (red.), *Ex iniuria non oritur ius. Księga ku czci Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, Uniwersytet Adama Mickiewicza, Poznań 2003, s. 207–230.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 207–230.

<sup>28</sup> *Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe, tekst jedn.*, DzU 1993, nr 72, poz. 344 z późn. zm.

wienia prawa budżetowego. Na tym tle [...] w doktrynie powstawały rozbieżności, które z artykułów statuują definicję legalną<sup>29</sup>. Podejście takie rodziło oczywiście pytanie o to, czy uzupełnianie przepisów konstytucyjnych jest operacją uzasadnioną nawet jedynie dla celów dydaktycznych<sup>30</sup>? Obecnie ustawa o finansach publicznych w trzecim rozdziale poświęconym budżetowi państwa czyni zadość potrzebie ustanowienia definicji legalnej budżetu<sup>31</sup>. W doktrynie nie zrezygnowano jednak z poglądów, zgodnie z którymi definicję doktrynalną budżetu państwa należy podawać na tle obowiązujących przepisów prawa<sup>32</sup>.

Abstrahując od powyższych rozważań, należy wskazać, że budowanie definicji instytucji budżetu konkretnego podmiotu publicznego może mieć szerszy niż tylko dydaktyczny wydźwięk. To ono może mieć bowiem istotny wpływ na ustawodawcę w zakresie statuowania instytucji prawnej budżetu, a nie odwrotnie. Konieczne jest wszakże przyjęcie pewnych założeń początkowych. Mianowicie punktem wyjścia do konstruowania takiej definicji powinny być nie przepisy obowiązującego prawa, a definicja uniwersalna instytucji budżetu, co do której kształtu istnieje zgoda doktryny.

W zaproponowanej w niniejszym opracowaniu definicji uniwersalnej cechy istotne mogą podlegać określonym modyfikacjom, wynikającym z okoliczności funkcjonowania danego podmiotu publicznego, jednak tak aby cechy te nie zostały ostatecznie z tego systemu wyeliminowane. Modyfikacje cech istotnych mogą iść tylko w kierunku definicji klasycznej. Oznacza to, że granicą modyfikacji cech istotnych jest z jednej strony definicja klasyczna, z drugiej zaś definicja uniwersalna instytucji budżetu. Definicja uniwersalna, jak już wskazano, stanowi wytyczną do konstruowania definicji doktrynalnej budżetu konkretnego podmiotu publicznego w tym sensie, że wskazane przez nią cechy muszą zostać zrealizowane, abyśmy w ogóle mieli do czynienia z budżetem. Definicja doktrynalna budżetu konkretnego podmiotu publicznego to zatem definicja, która składa się ze zmodyfikowanych cech istotnych i znajduje się pomiędzy definicją uniwersalną a definicją klasyczną. Definicja budżetu konkretnego podmiotu publicznego może być definicją uniwersalną, ale może także spełniać cechy istotne na poziomie wyższym niż wynikałoby to z definicji uniwersalnej i zmierzać tym samym w kierunku definicji klasycznej.

<sup>29</sup> J. Stankiewicz [w:] E. Ruśkowski (red.), *op. cit.*, s. 157–158; zob. także: T. Augustyniak-Górna, *op. cit.*, s. 71.

<sup>30</sup> Zob. T. Dębowska-Romanowska, *op. cit.*, s. 207–230.

<sup>31</sup> *Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych*, DzU 1998, nr 155, poz. 1014 (ostatnia zm. 29 stycznia 2004 r.).

<sup>32</sup> E. Ruśkowski [w:] E. Ruśkowski (red.), *op. cit.*, s. 132.

Kontekst społeczno-gospodarczo-polityczny, który może być podstawą i przyczyną dokonywanych modyfikacji definicji uniwersalnej, powinien opierać się na analizie potrzeb podmiotu publicznego, funkcjonującego w danych okolicznościach faktycznych. Oczywiście powstaje pytanie, w czyjej gestii powinno leżeć dokonanie takiej analizy? Wydaje się, iż powinna być ona efektem pracy przedstawicieli teorii ekonomii, a jej zwieźczeniem powinna być propozycja doktrynalnej definicji budżetu konkretnego podmiotu publicznego, opracowana przez teorię prawa budżetowego. Niezbędna jest zatem współpraca obu stron. Należy podkreślić, że to po stronie doktryny leży możliwość lepszego niż ustawodawca, wolnego od nacisków politycznych reagowania na zmieniającą się rzeczywistość. To poglądy doktryny w zakresie cech istotnych i ich możliwych modyfikacji powinny być punktem wyjścia do działań ustawodawcy w tym zakresie, co zobrazowano na rys. 3.



Rys. 3. Definicja uniwersalna instytucji budżetu państwa a definicja instytucji budżetu konkretnego podmiotu publicznego. Źródło: opracowanie własne

Odzwierciedlenie doktrynalnej definicji budżetu konkretnego podmiotu publicznego może nastąpić w specjalnie skonstruowanej definicji legalnej instytucji budżetu bądź jedynie w poszczególnych przepisach prawnych. Nie ma wówczas potrzeby, by cechy istotne zawarte zostały w najwyższym w hierarchii aktów prawnych – akcie konstytucyjnym. W związku ze zgodą doktryny co do ich katalogu i charakteru nie istnieje bowiem obawa ich „utrąty” ani poddania modyfikacjom prowadzącym do ich eliminacji.

W przepisach obowiązującego prawa mogą zostać odzwierciedlone także inne cechy budżetu. Cechy te to np. szczegółowość budżetu, jawność, roczność czy inne. Może się okazać, że są to cechy o istotnym znaczeniu dla instytucji budżetu z punktu widzenia systemu prawnego, w którym ona



funkcjonuje i powinny zostać w tym systemie odzwierciedlone. Umieszczenie ich w akcie konstytucyjnym oznacza, iż staną się one, przez sam fakt ich tam umieszczenia, zasadami systemu prawa obowiązującego. Nadanie im odpowiedniej roli w konstrukcji instytucji prawnej, także budżetu, spowoduje, iż będziemy mogli nazwać je zasadami tej instytucji prawnej. Cechy te mogą pozostać także cechami sformułowanymi jedynie na poziomie doktrynalnym. Będą to wówczas postulaty doktryny, kierowane pod adresem instytucji prawnej konkretnego podmiotu publicznego.

## 6. PODSUMOWANIE

Przedstawiona w artykule koncepcja teoretyczna, abstrahując od postrzegania budżetu jako zjawiska ekonomicznego, podejmuje próbę zbudowania definicji instytucji budżetu państwa o specyficznym uniwersalnym charakterze. Charakter cech istotnych, składających się na tę definicję, choć nie samo wskazanie na te cechy, podlegać mógłby ewentualnym modyfikacjom w kierunku przez teorię prawa budżetowego pożądanym, tj. objęcia tą definicją całości finansów publicznych państwa.

Zaproponowana koncepcja godzi dotychczasowe sprzeczne poglądy doktryny na kwestię budowy doktrynalnej definicji budżetu. Wykazuje ona, iż zmienny charakter budżetów różnych państw zostanie uwzględniony poprzez zbudowanie doktrynalnej definicji budżetu konkretnego podmiotu publicznego, w której zostanie wyznaczony określony, charakterystyczny dla danego podmiotu publicznego, poziom realizacji cech istotnych instytucji budżetu.

Wychodząc od teorii prawa, koncepcja ta pozwala na uporządkowanie i usystematyzowanie wiedzy z zakresu finansów publicznych. Może ona w niebagatelnym stopniu przysłużyć się rozwiązywaniu problemów związanych m. in. z odpowiedzialnością za tworzenie i wykonanie budżetu, definiowaniem innych instytucji z zakresu finansów publicznych państwa i wielu innych. Może ona także odegrać ogromną rolę w tworzeniu jasnych i spójnych przepisów prawnych z zakresu finansów publicznych, a nawet konkretnych budżetów. Świadomość bowiem tego, czym jest w istocie budżet państwa oraz jakim celom służyć powinien, nie jest w dostatecznym stopniu ugruntowana wśród tych, którzy tworzą konkretne budżety.

*Aneta Skoczylas-Tylman*

**INSTITUTION OF STATE BUDGET  
(PROPOSAL OF A NEW APPROACH)**

**(Summary)**

This paper focuses on a state budget doctrinal definition building. This definition includes three features which are represented, at various levels, in every contemporary state budget. The level of these features representation depends on political, economical and social circumstances existing in a particular country. This new conception of state budget doctrinal definition connects two different approaches to this idea present in polish budgetary law doctrine. This definition should be not only treated as starting point to building of a budgetary law provisions, but also taken into consideration during the construction of real world budgets. The presence of such kind of definition in polish doctrine can mean that it would not be necessary to define budgetary features in Polish Constitution.