

MARIAN DROZDOWSKI (Poznań)

Początki prawa budżetowego w Rzeczypospolitej w czasach Stanisława Augusta

Przepisy prawne i ich praktyczne zastosowanie

1. Wstęp. 1. Rozwój prawa budżetowego w państwach Europy zachodniej w XVIII w. 2. Ogólne wiadomości o rozwoju budżetu państwowego w Rzeczypospolitej w XVIII w. II. Przepisy prawa budżetowego w Polsce za Stanisława Augusta. 1. Okres budżetowy. 2. Układ preliminarza. 3. Procedura opracowywania projektu preliminarza. 4. Uchwalanie preliminarza i rodzaje uchwał budżetowych. 5. Okres ważności preliminarza. 6. Czynniki dysponujące środkami budżetowymi. 7. Bieżąca kontrola realizacji preliminarza. 8. Sprawozdanie z wykonania preliminarza i zakres odpowiedzialności prawnej wykonawców. III. Zakończenie.

I

1. Równoległe z rozwojem idei budżetowania w finansach publicznych rozwijał się system przepisów normujących działania władz państwowych w tym zakresie¹, który z czasem zyskał miano prawa budżetowego lub ostatnio zasad budżetowych², stanowiących integralną część prawa finan-

¹ Artykuł niniejszy powstał na marginesie dysertacji doktorskiej autora: „Działalność budżetowa Sejmu Rzeczypospolitej w czasach panowania Stanisława Augusta Poniatowskiego”.

² Por. J. Jaśkiewiczowa, Z. Jaśkiewicz, *Zarys nauki finansów publicznych*, Warszawa 1968, s. 45 - 47; L. Kurowski, M. Weralski, *Prawo finansowe*, Warszawa 1968, s. 206 - 209; N. Gajl, *Budżet a skarb państwa*, Warszawa 1974, s. 104 - 109. Jednocześnie należy dodać, że przez miano budżetu rozumiemy „szczegółowe zestawienie przewidywanych w pewnym przyszłym, ściśle określonym czasokresie wydatków i dochodów państwa, ujętych w związek wyrażający się równowagą i zatwierdzony jako obowiązująca granica działalności władzy wykonawczej przez powołaną do tego konstytucją władzę ustawodawczą”. Por. T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce*, Warszawa 1932, s. 9. Definicja Grodyńskiego nie zawiera jednak szczegółowego rozróżnienia dwojakiego charakteru budżetu w państwach o ustroju parlamentarnym, co dotyczy również szlacheckiej Rzeczypospolitej. W tym przypadku budżet należy rozpatrywać zarówno jako plan finansowy, jak i akt prawny wcielający go w życie. W związku z tym definicja budżetu powinna stwier-

sowego. Zjawisko to obserwujemy we wszystkich państwach, w których gospodarka funduszami publicznymi była oparta na wytycznych preliminarza budżetowego bądź oscylowała w tym kierunku. Z reguły pojawienie się preliminarzy budżetowych jest zazwyczaj dowodem, że dane państwo nie tylko ma już w miarę rozbudowaną administrację skarbową różnych szczebli, ale jego społeczeństwo cieszy się również znacznymi swobodami obywatelskimi. Nie zmienia postaci rzeczy, jeżeli swobody te są dostępne tylko dla określonych klas i warstw społecznych, choćby nawet odnosiło się to do „państw wolnych”, czyli nie podlegających systemowi absolutyzmu. W tych krajach, gdzie nie istniała parlamentarna reprezentacja społeczeństwa bądź nie odgrywała ona istotnej roli w kierowaniu władzą wykonawczą, nie doszło do wykształcenia się zasad gospodarki budżetowej w finansach publicznych. To też obserwując te procesy jeden z najwybitniejszych ekonomistów francuskich przełomu XVIII i XIX stulecia Jean Baptiste Say (1767 - 1832) negował istnienie budżetowania w krajach absolutystycznych twierdząc, że „budżety są znane tylko u ludów wolnych”³. Stanowisko Say'a wywarło istotny wpływ na badaczy dziejów skarbowości, z których większość hołduje stanowisku, że dzieje budżetów rozpoczynają się z chwilą oddzielenia majątku panującego od majątku państwowego i jego prywatnych dochodów od dochodów politycznych⁴. Procesy te naj-

dząć: „W warunkach ustroju parlamentarnego budżet ma podwójny charakter: jest on planem finansowym obejmującym przewidywane dochody i wydatki publiczne w ustalonym okresie, a równocześnie jest aktem prawnym, ustawą, przy pomocy której parlament upoważnia władzę wykonawczą do pobierania dochodów i realizacji wydatków w granicach ustalonych w tym planie”. Por. Z. Fedorowicz, *Instytucje finansowe*, Warszawa 1965, s. 268. Podobne określenia spotykamy i w innych podręcznikach finansów publicznych. Por. J. Jaśkiewiczowa, Z. Jaśkiewicz, o.c., s. 40 - 41; J. Bień, *Kapitałistyczny system budżetowy*, Warszawa 1964, s. 3; N. Gajl, *Budżet*, o.c., s. 62 - 68, 76.

³ Cyt. za: R. Rybarski, *Skarbowość Polski w dobie rozbiorów*, Kraków 1937, s. 49.

⁴ T. Korzon, *Wewnętrzne dzieje Polski za Stanisława Augusta 1764 - 1794. Badania ze stanowiska historyczno-ekonomicznego*, wyd. 2, Kraków—Warszawa 1897 - 1898, t. III, s. 103 - 109; H. Rossmann, *Rys historyczny budżetu w Polsce*, „Ekonomista”, t. 1: 1865, s. 13 - 23; J. Rutkowski, *Historia gospodarstwa Polski*, t. I. *Czasy przedrozbiorowe*, Poznań 1947, s. 347 - 356; R. Rybarski, o.c., s. 47 - 49. Niektórzy z badaczy doszukują się początków budżetowania już w starożytnym Rzymie. Ze źródeł pośrednich wiemy, iż cesarz August (27 p.n.e. - 14 n.e.) ustanowił stały etat skarbowy zwany *rationarium vel breviorum imperii*, który zawierał przewidywane wydatki na utrzymanie armii lądowej i floty wojennej, wyliczał dochody, które zostaną obrócone na ich zaspokojenie, a także rejestrował stan zapasów kasowych. Pierwsze z tych wykazów były nawet ogłaszane, ale żaden nie dochował się do dnia dzisiejszego, stąd też trudno autorytatywnie stwierdzić, czy miały one charakter znanych nam z ery nowożytnej preliminarzy budżetowych. Por. S. Głabiński, *Nauka skarbowości (Z dodatkiem o skarbowości Austrii i Galicji)*, wyd. 3, Lwów 1911, s. 40; B. Laum, *Geschichte der öffentlichen Finanzwissenschaft im Altertum und Frühmittelalter*, w: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Tübingen 1952, Bd. I., s. 230. Podobnie przedstawiała się sprawa z wykazami wydatków sporządzanymi na polecenie

wcześniej obserwujemy w Anglii (od pocz. XIII w.) oraz we Francji, gdzie od początku XIV w. sporadycznie pojawiają się zestawienia wydatków dokonanych przez władzę państwową w określonym czasie⁵. Stosunkowo wcześniej stosowano budżet w Szwecji⁶.

W dziejach nowożytnej Anglii końcowym etapem kształtowania się pierwszego preliminarza budżetowego było przyjęcie aktu *Bill of Rights*

władcy Marchii Brandenburskiej ks. Albrechta Achillesa w początkach XV w. Por. L. Kurowski, M. Weralski, o.c., s. 51.

⁵ T. Grodyński, o.c., s. 22, 24. Z tych czasów pochodzi również słowo „budżet”. Wywodzi się ono z łaciny, skąd przejęli je Frankowie Gallijscy na określenie słowa „worek” (*bulga*). W końcu XII w. obserwujemy jego metamorfozę na starofrancuskie słowo *bouge* lub *bougette*, co oznaczało „skórzany worek do pieniędzy”. Wyrażenie to przejęli Anglicy na określenie skórzanej teczki, w której na posiedzenia parlamentu przynoszono sprawozdanie z dochodów i wydatków państwa. W czasach nowożytnych we Francji na określenie planu finansowego używano słowa *état*, które było znane również na gruncie polskim i posiadało to samo znaczenie. Używano go jeszcze w dobie Księstwa Warszawskiego, a termin „budżet” wszedł do polskiej terminologii skarbowej dopiero w okresie Królestwa Kongresowego. We Francji oficjalnie wprowadzono słowo *bougette* do terminologii skarbowej dopiero w 1802 r. Por. H. Radziszewski, *Nauka skarbowości. Wykład skarbowości państwowej i gminnej*, Warszawa 1933, s. 516 - 517, 523 - 524; T. Grodyński, o.c., s. 3; I. Czuma, *Budżet*, w: *Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, wyd. Z. Cybichowski, Warszawa 1933, s. 75; G. von Schanz, *Budget*, w: *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, IV Aufl., Jena 1926, Bd. III, s. 84 - 85; J. Milewski, *Budżet i kredyt publiczny*, Kraków 1898, s. 136 - 137; J. J. Pełczyński, *Długi publiczne Wielkiej Brytanii, Francji, Stanów Zjednoczonych i metody ich umarzania. Studium historyczno-porównawcze*, Warszawa 1938, s. 27 - 28, 62; M. Nycz, *Geneza reform skarbowych Sejmu „Niemego”. Studium z dziejów skarbowo-wojskowych z lat 1697 - 1717*, Poznań 1933, s. 277, 238; W. Lotz, *Finanzwissenschaft*, Tübingen 1917, s. 37 - 90; G. Jèze, *Cours de science des finances et de législation française*, Paris 1922, s. 227 - 234; M. de Ségur, *Au couchant de la monarchie. Louis XVI et Necker 1776 - 1781*, Paris 1913, s. 354 - 363; K. Gide, R. Rist, *Historia doktryn ekonomicznych*, Warszawa 1920, t. I, s. 49; E. Mierzejewski, *Turgot i doktryna fizjokratyczna*, „*Ekonomista*”, t. 4: 1868, z. 2, s. 150.

⁶ Pierwszy etap kształtowania się budżetu w Szwecji przypada na lata osiemdziesiąte XVII w. Riksdag z 1630 r. przeprowadził egzekucję dóbr (tzw. redukcję), w wyniku której znaczna ich część dostała się w ręce chłopów i państwa. Pozwoliło to na wielokrotne zwiększenie wpływów podatkowych. Dochody te umożliwiły gruntowną reorganizację systemu finansowania wojska, który odtąd pod wieloma względami przypominał polskie reformy skarbowo-wojskowe podjęte na sejmie „niemym”. Poszczególnym oddziałom przydzielono czynsze z określonych dóbr. W podobny sposób rozwiązano później sprawę finansowania działalności urzędów państwowych. System ten okazał się nader trwały, gdyż przetrwał aż do końca XIX w. Żołnierzy i oficerów poszczególnych jednostek rozmieszczono w dobrach położonych niedaleko od siebie, co znacznie ułatwiało mobilizację. Jednego żołnierza obowiązywała była utrzymać określoną liczbą chłopów, a oprócz tego posiadał on również własną niewielką zagrodę. Oficerowie natomiast otrzymywali nadania ziemskie (tzw. posady). Opierając się na doświadczeniach reformy z 1630 r. skonstruowano w 1723 r. nowy budżet, który obejmował wszystkie rodzaje dochodów i wydatków państwa. Por. I. Andersson, *Dzieje Szwecji*, Warszawa 1967, s. 178, 204; A. Kersten, *Historia Szwecji*, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1973, s. 225 - 226.

w 1689 r., który dla szlachty i bogatego mieszczaństwa oznaczał zwycięskie zakończenie walki z monarchią o przywileje. Potwierdzał on dotychczasowe swobody i uprawnienia tych warstw społecznych, zabraniając jednocześnie królowi samowolnego nakładania podatków. Jednocześnie określiło rodzaje podatków, jakie miały napływać do skarbu oraz ich przeznaczenie. *Bill of Rights* zapoczątkował też specyficzny system angielskiego prawa budżetowego. W preliminarzu wyodrębniono wówczas dwie części składowe. Pierwsza z nich, część stała, czyli tzw. fundusz skonsolidowany (*Consolidated Fund*), była uchwalona na stałe i obowiązywała co roku w niezminionej postaci. Natomiast część zmienna (*Supply Services*) była kwotą uchwalaną corocznie na wydatki nadzwyczajne. Debata parlamentarna toczyła się więc jedynie nad tą częścią budżetu. Jej głównym elementem była tzw. *budget speech*, czyli orędzie kanclerza skarbu wygłaszane w Izbie Gmin i zawierające zestawienie całości dochodów i wydatków państwa, a także określenie relacji między obydwoma pozycjami. Toteż *budget speech* orientowała zawsze posłów, czy budżet będzie zrównoważony czy też deficytowy, i czy w związku z tym wyłania się konieczność uchwalenia dodatkowych podatków.

W przygotowaniu preliminarza budżetowego dużą rolę odgrywał król, którego obowiązkiem było dopilnowanie, aby kanclerz skarbu sporządził listę przewidywanych wydatków na rok przyszły. Jeżeli lista ta przekraczała poziom środków objętych funduszem skonsolidowanym, wówczas parlament obowiązany był obmyślić dodatkowe źródła dochodów skarbowych na pokrycie grożącego deficytu, oczywiście tylko w tym przypadku, kiedy uznał konieczność poczynienia wspomnianych wydatków. Następnym etapem przygotowywania ustawy budżetowej było wyłonienie komitetu złożonego z dwóch grup posłów i przedstawicieli centralnej administracji skarbowej. Jedna z tych grup zajmowała się określeniem kwoty potrzebnej na uregulowanie wydatków, natomiast druga poszukiwała źródeł dochodów na ich pokrycie. W praktyce stosowano zasadę, że wpierrw obradował komitet wydatków, który rezultaty swej pracy przedstawiał na plenarnej sesji parlamentu. Parlament mógł przyjąć propozycje, odrzucić je w całości lub przyjąć część, a inne odesłać do ponownego rozpatrzenia. Dopiero gdy cała lista wydatków uzyskała akceptację parlamentarną, do pracy przystępował komitet dochodów. Rozpoczynał on swe czynności od wysłuchania kanclerza skarbu. Jego obowiązkiem było zaproponowanie źródeł dochodów podatkowych, z których wpływy powinny kształtować się na takim poziomie, aby wystarczyły na pokrycie wszystkich zaplanowanych uprzednio wydatków. Gdy kanclerz nie widział takich możliwości, rozpoczynała się dyskusja, w której do każdego z przewidzianych wydatków przypisywano kolejno określone dochody. Po zakończeniu tej czynności wniosek komitetu ratyfikowała Izba Gmin, a następnie Izba Lordów. O nabraniu przez preliminarz budżetowy mocy obowiązującego na dany okres planu gospodarowania finansami publicznymi decydowały podpisy króla

i kanclerza skarbu. Brak obu paraf stanowił o nieważności dokumentu. Rok budżetowy w Anglii trwał od 1 kwietnia do 31 marca, a po jego zakończeniu parlament obowiązany był skontrolować wszystkie rachunki określające wykonanie poszczególnych pozycji preliminarza⁷.

Natomiast w tych państwach, gdzie system parlamentarny nie odgrywał pierwszoplanowej roli w życiu społeczno-politycznym, tak jak się to działo w osiemnastowiecznej Anglii czy Rzeczypospolitej, nie doszło również do wykształcenia się preliminarzy budżetowych, których ustanawianie i kontrola należały wyłącznie do przedstawicielskich organów społeczeństwa. W tych krajach obserwujemy jedynie pojedyncze symptomy gospodarki budżetowej, jednak stoi ona na znacznie niższym poziomie, niż w krajach o decydującym znaczeniu parlamentu w życiu publicznym. Zauważamy tu pojawienie się od czasu do czasu preliminarzy, które można określić jako tzw. „budżety administracyjne”, gdyż były one narzucane przez panującego. Typowymi przykładami takiej gospodarki finansowej są Francja, Austria, Prusy i Rosja. W Prusach pod koniec XVII w. uporządkowano gospodarkę skarbową przez wprowadzenie stałych etatów. W 1688 r. skonstruowano pierwszy *Generaletat aller Domänen — Einkünfte und Ausgaben*. Za panowania Fryderyka Wilhelma I (1713 - 1740) powołano w 1723 r. do życia Urząd Rachunków i Kontroli (*Rechnungs-Revisionsbehörde*) oraz Generalną Izbę Obrachunkową (*General-Rechenkammer*). Urzędy te czuwały nad prawidłowym wydatkowaniem funduszy państwowych. W Austrii natomiast etaty istniały od 1766 r., obejmując całość dochodów i wydatków państwa. W latach poprzednich sporządzano tu, w dodatku w sposób niesystematyczny, jedynie etat wojskowy⁸.

Mimo pewnych osiągnięć w zakresie wprowadzania gospodarki budżetowej w finansach publicznych, w krajach tych nie kształtowały się równoległe elementy prawa budżetowego, gdyż wszelkie przepisy związane z wprowadzeniem w życie preliminarzy były wyłącznie aktami prawnymi, a właściwie rozporządzeniami, wydawanymi przez absolutystycznego władcę. Nie trzeba tu dodawać, że przepisy te nie miały stałego charakteru i obowiązywały wyłącznie przy realizowaniu poszczególnych planów finansowych. Nie miały one cech wspólnych z konstytucyjnymi preliminarzami budżetowymi czasów nowożytnych. Stąd też przepisy te trudno porównywać z tymi postanowieniami prawa budżetowego, które wykształciły się w XVIII w. w Anglii czy w Rzeczypospolitej.

Warto tu nadmienić, że w warunkach istnienia w określonym państwie absolutystycznej formy rządów, gdy w rękę panującego spoczywa zarówno władza ustawodawcza jak i sądownicza, nie ma w zasadzie przesłanek dla powstania instytucji budżetu. Dopiero z chwilą podziału władz uzależnienie władzy wykonawczej od ustawodawczej wymaga stworzenia takiego

⁷ R. Gneist, *Budget und Gesetz nach dem konstitutionellen Staatsrecht Englands*, Berlin 1867, s. 5 - 10; G. Jèze, o.c., s. 224 - 225.

⁸ *Handwörterbuch der Finanzwissenschaften*, o.c., Bd. III, s. 26.

urządzenia, za pomocą którego władza ustawodawcza może kępować inicjatywę władzy wykonawczej. W zakresie finansów publicznych rolę taką spełniać może konstytucyjny budżet państwowy. Natomiast w państwach absolutystycznych występujące tam niekiedy zestawienia dochodów i wydatków państwowych, mające nieraz i planistyczny charakter, służyły jedynie panującemu dla orientacji w celowości czy możliwości dokonania określonych posunięć finansowych. Zestawienia te przybierały najczęściej postać bilansów, a te z kolei były często przez ubiegłowiecznych badaczy dziejów skarbowości utożsamiane z budżetem państwowym. Oczywiście sporządzanie bilansów było w skarbowości publicznej jednym z ważnych etapów historycznego rozwoju budżetu i również dziś stanowi jedną z podstawowych prac związanych z konstrukcją preliminarza budżetowego i sporządzaniem sprawozdań z jego wykonania. Ze względu na uznawaną poprzednio tożsamość obu różnych dziś pojęć ekonomicznych, wielu badaczy uznawało, iż poszukiwanie w dziejach momentu pojawienia się pierwszego preliminarza budżetowego jest bezcelowe, gdyż niemal każdy z zachowanych do dnia dzisiejszego, nawet najstarszych rachunków skarbowych z czasów starożytnych, ma przynajmniej pewne cechy bilansu⁹.

2. Dzieje skarbowości polskiej dowodzą, iż Rzeczypospolita przeszła długą drogę, zanim doszło tu do uchwalenia pierwszego preliminarza wydatków wojskowych na sejmie „niemym” w 1717 r. oraz pierwszego budżetu, obejmującego również stosunkowo szeroką listę wydatków cywilnych, na sejmie „repninowskim” 1767 - 1768 r. Etapy kształtowania się budżetu znaczone są kolejnymi przywilejami podatkowymi szlachty. Pierwszym elementem procesu przejmowania przez organ przedstawicielski kontroli nad działalnością finansową panującego było wprowadzenie zasady, że bez zgody reprezentacji stanu szlacheckiego nie może on narzucać żadnych ciężarów publicznych. Częściowo wprowadził już tę zasadę przywilej ko-szycki Ludwika Węgierskiego z 1374 r., natomiast statuty nieszawskie Kazimierza Jagiellończyka z 1454 r. oznaczały z czasem podniesienie jej do rangi jednego z podstawowych założeń ustroju Rzeczypospolitej¹⁰. W 1504 r. sejm w Piotrkowie wyodrębnił urzędy podskarbiego koronnego i podskarbiego nadwornego. Oddzielenie prywatnych dochodów monarchy od dochodów państwowych stało się wówczas faktem, który zapoczątkował systematyczny wzrost kontroli sejmu w dziedzinie gospodarki finansowej skarbu publicznego. Kontroli podlegała zarówno wysokość dochodów, jak i celowość poszczególnych wydatków. Dalszy postęp w procesie kształtowania się budżetów oznaczały sporadyczne przypadki sporządzania w dobie

⁹ Por. L. Say, *Dictionnaire des finances*, Paris 1889, s. 507; Z. Fedorowicz, o.c., s. 259 - 261.

¹⁰ Por. Volumina Legum (VL), wyd. J. O h r y z k o, Petersburg 1859 - 1860, t. VII, 601 - 602, s. 282.

panowania Stefana Batorego wykazów przewidywanych dochodów i wydatków państwa. Układano je na podstawie aktualnych dochodów poborowego i kwarciariego¹¹. Nie były to jednak preliminarze budżetowe w czystej postaci, gdyż sporządzano je niejako na prywatny użytek króla i nie uzyskały nigdy akceptacji sejmowej jako ustawa określająca rozmiary dochodów i porządek czynienia wydatków w skarbie państwowym. Podobnie przedstawiała się sprawa z odnalezionymi przez F. Konecznego tabelami z 1590 r., wyszczególniającymi wszystkie przewidywane wydatki państwowe¹². Jednak w tym przypadku trudno mówić o preliminarzu budżetowym, gdyż w zestawieniach tych brak określenia źródeł, z których będą finansowane wydatki.

Wykształcenie się nowoczesnego budżetu państwowego w Rzeczypospolitej przyniósł dopiero wiek XVIII, a zwłaszcza okres panowania Stanisława Augusta. W stosunkach polskich pojawienie się preliminarzy budżetowych oznaczało uzyskanie całkowitej przewagi przez parlamentarną reprezentację stanu szlacheckiego nad panującym, który w ten sposób został pozbawiony jakiegokolwiek wpływu na gospodarkę finansową skarbu państwowego. Wywołało to określone ujemne skutki dla rozwoju nowoczesnego aparatu państwowego, który początkowo za swą pracę wynagradzany był wyłącznie nadaniami ziemskimi, a dopiero za Stanisława Augusta upowszechniło się przenoszenie urzędników na pensje państwowe. Fakt ten odegrał jednak pozytywną rolę w kształtowaniu się i w rozwoju idei budżetowania, gdyż pensje urzędników i koszty utrzymania centralnych organów władzy państwowej rychło spowodowały konieczność rozbudowania preliminarza o nowe pozycje wydatków.

Pierwszy z preliminarzy budżetowych, jaki został uchwalony w czasach stanisławowskich — budżet sejmu Czaplica z 1766 r. — był pod względem konstrukcyjnym bardzo podobny do budżetu wojkowego sejmu „niemego”. Natomiast inne preliminarze, uchwalone przez sejmy z lat 1767 - 1768, 1773 - 1775, 1776 - 1793 miały rozbudowaną listę cywilną. Natomiast Sejm Czteroletni uchwalił tylko nowy preliminarz wydatków wojkowych w proporcji do powołanej przez siebie stutysięcznej armii, zaś lista cywilna pozostawała bez zmian w porównaniu z epoką rządów Rady Nieustającej. Wszystkim wspomnianym tu preliminarzom towarzyszyły osobne akty określające zasady ich realizowania, które można ująć w zespół przepisów prawa budżetowego, choć nie we wszystkich przypadkach są one dostatecznie precyzyjne. Były one systematycznie udoskonalane, lecz na przeszkodzie w powstaniu jednolitego systemu przepisów prawa budżetowego stały rozbiory i fizyczna likwidacja szlacheckiej Rzeczypospolitej.

¹¹ A. Pawiński, *Skarbowość Polski i jej dzieje za Stefana Batorego*, Warszawa 1881, s. 302 - 309.

¹² F. Koneczny, *Dzieje administracji w Polsce w zarysie*, Wilno 1924, s. 130 - 131.

II

1. W Rzeczypospolitej bardzo wcześnie wykształciło się pojęcie okresu budżetowego. Już budżet wojskowy uchwalony w 1717 r. zawierał klauzulę, że poszczególne pozycje dochodów i wydatków mają być wykonane w przeciągu jednego roku. Jednoroczny okres budżetowy był systematycznie stosowany również w czasach stanisławowskich. Zmieniał się jedynie termin rozpoczynania i zamykania rachunków. Do 1775 r. rok budżetowy w skarbie koronnym stanowił okres od 1 października do 30 września¹³, natomiast później, w związku z wydaniem przez sejm rozbiorowy warszawski konstytucji nakazującej rozpoczynanie sejmu „w poniedziałek pierwszy po Św. Bartłomieju”¹⁴ (tj. po 24 sierpnia), rachunki skarbowe zamykano z dniem 31 sierpnia. Rok finansowy trwał wówczas od 1 września do 31 sierpnia. Według tego schematu prowadzono rachunki z wykonania preliminarza budżetowego aż do końca realizacji uchwał budżetowych sejmu rozbiorowego grodzieńskiego, tj. do 17 kwietnia 1794 r.¹⁵ Natomiast w skarbie litewskim pojęcie roku finansowego przedstawiało się nieco odmiennie. Do czasów pierwszego rozbioru w rachunkach sejmowych obejmował on okres między 1 marca a 28 lutego następnego roku¹⁶. W latach 1775 i 1776 rok budżetowy był między 1 kwietnia a 31 marca. Daty te nie były jednak ściśle przestrzegane, gdyż w źródłach spotykamy kilkunastu wahania zarówno w kierunku jego wydłużania, jak i skracania¹⁷. Od 1780 r. powrócono do praktyki stosowanej przed pierwszym rozbiorem. Rok budżetowy rozpoczynał się wówczas 1 marca, a kończył 28 lutego. Według tego wzoru prowadzono rachunki skarbowe do czasu zebrania się Sejmu Czteroletniego¹⁸. Natomiast z chwilą powołania do życia Komisji Skarbowej Obojga Narodów doszło do ujednolicenia terminu rozpoczynania i kończenia roku budżetowego w obu skarbach. Określono wówczas, że będzie on obowiązywał zarówno w Koronie jak i na Litwie od 1 września do 31 sierp-

¹³ Por. Archiwum Główne Akt Dawnych (AGAD), Archiwum Skarbu Koronnego, Oddział II, 89, k. 5 - 6v (dalej cyt. AGAD, ASK II).

¹⁴ VL, VIII 118, s. 81.

¹⁵ AGAD, ASK II 118, k. 10v i nn. W tym samym mniej więcej czasie zakończyła się działalność skarbu litewskiego. Por. „Rachunek percept i expens Skarbu Rzeczypospolitej W. X. Littego od 1 7bra 1793-go roku do pierwszych dni maja 1794 roku, czyli do daty powstania narodowego zawarty”, *Centralnyj Gosudarstvennyj Istoričeskij Archiv Litovskoj SSR*, Vilnius, fond DA, 3696, k. 10v. (dalej cyt. CGIA).

¹⁶ Por. „Rachunek z percept i expensów prowentów Rzeczypospolitej Prowincyi W. X. Litt. na Seym (...) 1773 roku sporządzony”, CGIA, fond DA, 3494, k. 3v, 5v, 12, 18v, 28v, 32v, 35v, 42v, 43, 45 - 46, 91 - 92, 97 - 103v, 113 - 122; S. Kościelkowski, *Antoni Tyzenhauz, podskarbi nadworny Wielkiego Księstwa Litewskiego*, Londyn 1971, t. II, s. 240.

¹⁷ Np. rok budżetowy 1775/1776 objął w praktyce okres między 25 marca 1775 r. a 25 marca 1776 r. Por. AGAD, Zbiór Popielów (Zb. Pop.) 113, k. 36.

¹⁸ Biblioteka Czartoryskich (BCz.) 815/IV, s. 321-355; CGIA, fond DA, 3698, k. 536v - 537; CGIA, fond DA 3539, k. 3 - 19; CGIA, fond DA, 3546, k. 3 - 16

nia, a zasadę tę rozpoczęto stosować w praktyce od 1 września 1790 r.¹⁹ W ten sposób w skarbach Rzeczypospolitej zakończyła się epoka niejednolitego roku budżetowego. Nie trzeba dodawać, że taki stan rzeczy powodował liczne trudności w kontrolowaniu działalności czynników odpowiedzialnych za gospodarkę skarbową, zwłaszcza w skarbie litewskim. Zdarzało się bowiem, głównie w pierwszych latach rządów Rady Nieustającej, że komisja skarbową litewską, na której prace największy wpływ wywierał wówczas podskarbi nadworny litewski Antoni Tyzenhauz, nie zdołała w odpowiednim czasie przygotować sprawozdań ze swej działalności i rachunków ilustrujących stan gospodarki skarbu litewskiego, za co nie uzyskała absolutorium ani w 1780 r., ani też w 1782 r.²⁰ Ujednolicenie roku budżetowego w skali całego kraju miało duże znaczenie dla procesu całkowitej unifikacji systemu skarbowo-finansowego Rzeczypospolitej, jednak rychła klęska rozbiorów uniemożliwiła jego zakończenie.

2. Natomiast układ poszczególnych preliminarzy wykazywał niemal całkowite podobieństwo w obu skarbach na każdym etapie rozwoju idei budżetowania. Budżet uchwalony przez sejm „niemy” składał się jedynie z wykazu aktualnych dochodów podatkowych, a także zawierał koszty utrzymania wszystkich chorągwi i regimentów. Tzw. wydatki cywilne, obejmujące głównie dożywotnie pensje i okolicznościowe nagrody, nie wchodziły do preliminarza. Sytuacja ta nie uległa w zasadzie zmianie przez cały okres rządów Wettynów. Jedynie w 1736 r. sejm powziął uchwałę o uposażeniu podskarbich wielkich²¹, lecz wydatek ten (120 000 złp. rocznie dla każdego) nie był wówczas istotnym obciążeniem skarbu i nie stanowił też jednej z pozycji wydatków preliminarza. Rozwinięcie listy cywilnej nastąpiło dopiero za Stanisława Augusta w związku z wyznaczeniem pensji urzędnikom centralnych organów administracji państwowej. Od 1768 r., kiedy po raz pierwszy ogłoszono listę cywilną jako integralną część preliminarza, w tabelach wydatków wyodrębniły się następujące działy: wydatki wojskowe (stałe i nadzwyczajne) i wydatki cywilne (stałe i nadzwyczajne). Wydatki wojskowe stałe obejmowały koszty utrzymania określonego osobnymi konstytucjami komputu i konserwacji twierdz i arsenałów, natomiast nadzwyczajne — koszty zakupu wyposażenia, mundurów, broni, koni itp. Ta ostatnia pozycja wydatków szczególnie silnie została uwidoczniiona w preliminarzu wydatków wojskowych uchwalonych przez Sejm Wielki 8 X 1789 r. Wiązało się to z koniecznością zakupu znacznych ilości broni i sprzętu wojskowego dla uchwalonego w poprzednim roku stutysięcznego komputu. W praktyce nadzwyczajne wydatki wojskowe z reguły znacznie przekraczały określony preliminarzem poziom, gdyż większość

¹⁹ AGAD, ASK II 111, k. 27 - 28, 37 - 38v, 48 - 49v, 52v; CGIA, fond DA, 3561, k. 3 - 24.

²⁰ R. Rybarski, o. c., s. 32 - 33.

²¹ VL, VI 659, s. 319.

wypracowanych nadwyżek budżetowych obracano na potrzeby armii²². Natomiast na wydatki cywilne stałe składały się koszty utrzymania centralnych urzędów i służby dyplomatycznej na dworach zagranicznych, pensje dygnitarzy państwowych, subsydium dla skarbu królewskiego. Z chwilą powołania Rady Nieustającej w preliminarzu stałych wydatków cywilnych pojawiły się koszty utrzymania jej poszczególnych departamentów. Wchodziły do nich również pensje dygnitarzy i zatrudnionych tam oficjalistów²³. Wydatki cywilne nadzwyczajne obejmowały głównie nagrody i pensje dożywotnie przyznawane przez sejm. W miarę upływu czasu ten dział wydatków budżetowych wykazywał wyraźną tendencję spadkową. Jeżeli sejm „repninowski” 1767 - 1768 r. i sejm Ponińskiego 1773 - 1775 r. przyznały liczne pensje i nagrody, których wartość znacznie przekraczała corocznie 1 000 000 złp.²⁴, to sejm Mokronowskiego w 1776 r. przeprowadził niemal całkowitą redukcję tych pozycji, pozostawiając jedynie pensje dożywotnie książętom saskim, generałowi Kraszewskiemu i Mikulskiemu oraz sukcesorom Butzowa. W sumie obejmowały one rocznie 294 000 złp.²⁵ Wypada jednak dodać, że nie w każdym preliminarzu znajdowały się wspomniane grupy wydatków. Np. uchwała budżetowa sejmu Czaplica z 1766 r. zawierała jedynie preliminarz wydatków wojskowych. Lista cywilna wyodrębniła się dopiero od 1768 r. Również tylko wydatki wojskowe przewidywał preliminarz budżetowy Sejmu Wielkiego, a listę cywilną wykonywano wówczas według obowiązujących uprzednio wzorów. Przed limitą obrad Sejmu Czteroletniego nie zdołano przygotować kompletnego, odpowiedniego do struktury powołanych wówczas centralnych władz państwowych, preliminarza wydatków cywilnych. Natomiast na sejmie grodzieńskim 1793 r. w zakresie układu listy cywilnej powrócono do wzorów z okresu Rady Nieustającej.

Wydawane za Stanisława Augusta preliminarze budżetowe rzadko zawierały wykaz przewidywanych wpływów. Posiadały go jedynie preliminarze z lat 1767 - 1768 i 1793. Inne preliminarze zakładały, że środków dla zapewnienia równowagi budżetowej dostarczą uchwalone równolegle podatki. Tak więc powiększenie wydatków na utrzymanie wojska uchwalone na sejmie 1766 r. miało nastąpić wskutek przejęcia wpływów z czopowego i szelężnego ze skarbów wojewódzkich przez skarb centralny. Wykonanie preliminarza budżetowego sejmu rozbiorowego warszawskiego miało opierać się na wpływach z podymnego i cła generalnego, zaś preliminarza Sejmu Wielkiego — oprócz dotychczas ściąganych podatków, z wpływów z ofiary 10 i 20 grosza oraz pożyczek zagranicznych. Wiąże się z tym zagadnie-

²² Praktyka taka była stosowana głównie w dobie rządów Rady Nieustającej. Por. T. Korzon, o.c., t. III, s. 192 - 193.

²³ VL, VIII 153, s. 99; VL, VIII 642 - 645, s. 401 - 403.

²⁴ Por. zestawienie tych pensji i nagród w: VL, VII 655 - 656, s. 307 - 308; BCz. 2619/IV, s. 177; Biblioteka Zakładu Narodowego im. Ossolińskich (Oss.) 4273/I, k. I.

²⁵ VL, VIII 891 - 892, s. 550 - 551; VL, VIII 931 - 932, s. 568 - 569.

nie budżetów deficytowych. Jeżeli z góry przewidywano, że dotychczasowe wpływy podatkowe nie wystarczą na pokrycie wszystkich zaplanowanych wydatków, wówczas uchwalano nowe podatki lub reformowano niektóre z dotychczas ściąganych. Typowym przykładem budżetu deficytowego był preliminarz uchwalony na sejmie 1767 - 1768 r. Przewaga wydatków nad dochodami wynosiła wówczas w skarbie koronnym 10 748 245 złp., a w skarbie litewskim — 4 250 481 złp. 3 gr. Deficyt miał być zlikwidowany wpływami z czopowego generalnego i szelężnego, które ówcześni statysci określali na ponad 14 000 000 złp. rocznie²⁶. Jednak wkrótce okazało się, że dochody z tych źródeł przynoszą zaledwie nieco ponad 20% spodziewanych wpływów. Również znacznie poniżej oczekiwań wypadły dochody z podymnego po sejmie rozbiorowym 1773 - 1775 r. Toteż oba skarby wykazywały poważne zadłużenie, a wśród komisarzy skarbowych i członków Departamentu Skarbowego Rady Nieustającej dojrzała szybko myśl, aby skonstruować taki preliminarz budżetowy, w którym wydatki nie przekraczałyby poziomu aktualnych, pewnych dochodów. Zamierzenia te zrealizowano na sejmie 1776 r. Mimo że wystrzegano się konstruowania deficytowych preliminarzy budżetowych, to w praktyce wypadki takie zdarzały się nader często i były rezultatem niewielkich umiejętności w zakresie poboru podatków i oceny rzeczywistych potrzeb państwa.

Praktyka skarbowa wykształciła też stosunkowo szybko zasadę wykazywania po stronie aktywów jedynie czystych dochodów z określonych źródeł podatkowych. Gdy wpływy te nie wystarczały na pokrycie bieżących wydatków lub napływały z opóźnieniem, pojawił się rachunek obejmujący wszystkie zaległości, zarówno w dochodach jak i w wydatkach, który przyjął nazwę remanentu sejmowego. Rachunek ten był już stosowany w sprawozdaniach skarbu w roku budżetowym 1766/1767. Remanent sejmowy odgrywał istotną rolę w realizacji poszczególnych preliminarzy. Gromadził on m. in. środki przynależne jeszcze do poprzedniego okresu budżetowego, jeżeli nie zostały one w terminie rozdysponowane. Skupiał też nadwyżki z poszczególnych działów preliminarza, które były obracane na wydatki nadzwyczajne, najczęściej zaś na uzupełnienie budżetu wojkowego. Rachunkowość budżetowa w Rzeczypospolitej czasów stanisławowskich nie знаła możliwości przekazywania zaległości z jednego okresu finansowego na konto następnego. Regulowano je z opóźnieniem, nierzadko kilkuletnim, ze środków znajdujących się na koncie remanentu sejmowego bądź z funduszu długów.

3. Prace nad skonstruowaniem projektu preliminarza budżetowego były prowadzone nieraz równolegle, zarówno przez reprezentację władz skarbowych, jak i przez osoby z nimi nie związane, najczęściej zajmujące wysokie stanowiska w innych działach administracji państwowej. Tak się złoży-

²⁶ S. Lubomirski, *Pod władzą księcia Repnina. Ułamki pamiętników i dzienników historycznych (1764 - 1768)*, wyd. J. Łojek, Warszawa 1971, s. 163 - 164.

ło, że konstytucje sejmowe nigdy nie sprecyzowały ściśle osoby prawnej odpowiedzialnej za ułożenie projektu preliminarza. Znaczne uprawnienia w tym zakresie posiadały obie komisje skarbowe, które miały zajmować się m. in. kierowaniem i stałą kontrolą administracji skarbowej niższych szczebli oraz czuwać nad stanem finansów i równowagą budżetową²⁷. Do czasów pierwszego rozbioru komisje samodzielnie opracowywały projekty preliminarza budżetowego i przedstawiały je sejmowi. Z chwilą powołania Rady Nieustającej i jej Departamentu Skarbowego, zostały im podporządkowane²⁸, podobnie jak Komisja Skarbowa Obojga Narodów — ministrowi skarbu w Straży Praw w dobie Sejmu Wielkiego²⁹. Za pośrednictwem tych czynników mogły one zgłaszać projekty reform skarbowo-budżetowych na sejmie. Komisje jednak stosunkowo rzadko korzystały z tych uprawnień, skupiając się głównie na prowadzeniu bieżącej rachunkowości budżetowej i opracowywaniu sprawozdań z działalności skarbu w poszczególnych okresach. Sejm grodzieński 1793 r. powołał „Deputację do ułożenia wydatków listy cywilnej”³⁰, która przedstawiła również projekt budżetu wojskowego. Poprzednio tylko na sejmie „repninowskim” doszło do wyłonienia organu o podobnych kompetencjach³¹. Przeważająca część projektów budżetowych była zgłaszana przez osoby nie związane bezpośrednio z aparatem administracji skarbowej i często miała charakter anonimowy³². Natomiast na sejmie 1776 r. projekty preliminarza budżetowego zgłosili: biskup wileński Ignacy Massalski, marszałek wielki koronny Stanisław Lubomirski i poseł mielnicki Józef Markowski³³. Projekty te dotyczyły jedynie wydatków państwa. Natomiast w tych projektach, w których uwzględniano również przewidywane dochody, wyliczano je najczęściej biorąc za podstawę faktyczne wyniki z ostatniego okresu, a w przypadku nowo wprowadzanych podatków często szacowano dochód na podstawie niesprawdzonych wskaźników. Mimo tych uchybień projekty trafiały na obrady sejmowe i stosunkowo często były uchwalane w niezmienionej postaci. Przypadki takie miały miejsce z reguły wówczas, gdy projekt został opracowany przez delegację sejmową, a do obowiązków sejmu należało je-

²⁷ VL, VII 27, s. 18.

²⁸ VL, VIII 107, s. 76 - 77.

²⁹ VL, IX, s. 266, 325.

³⁰ AGAD, tzw. Metryka Litewska (ML), dz. VII, 12, k. 141.

³¹ Por. Dziennik posiedzeń delegacji sejmowej 1767 - 1768 r.: AGAD, Zb. Pop. 323, s. 157 - 160.

³² Projekty takie spotykamy na sejmie rozbiorowym warszawskim. Por. „Uwagi nad dochodami i expensami Rzeczypospolitej”: AGAD, Archiwum Publiczne Potockich (APP) 107, s. 741 - 764; „Projekt tabelli expens cywilnych” (z 19 września 1774 r.): AGAD, Zb. Pop. 189, s. 527.

³³ „Projekt tabelli expensy generalnej Stanom dnia 30 Septembris 1776 roku podany”, BCz. 2619/IV, s. 167; „Zmniejszenie expensy cywilnej przez J. O. Xięcia Jmci Lubomirskiego, Marszałka W. Kor. na Sessyi Seymowej 3 Octobris podana”, BCz. 2619/IV, s. 525; Projekt Markowskiego: por. AGAD, APP 107, s. 719 - 720.

dynie zatwierdzanie jej uchwał. W innych przypadkach dyskusja przybiegała ożywiony charakter jedynie wówczas, gdy podatki przewidziane na realizację preliminarza wydawały się wygórowane. Następowala wówczas redukcja pewnych pozycji wydatków, najczęściej na odcinku budżetu wojkowego. Ograniczano też wysokość subsydiów dla skarbu królewskiego. Natomiast z wyjątkową niechęcią godził się sejm na redukcję wygórowanych pensji dygnitarzy, chyba że ci wyrażali na to zgodę.

4. Gdy wszystkie wątpliwości posłów zostały wyjaśnione, a do projektu naniesiono poprawki, następowało uchwalenie preliminarza. Moc tę posiadał jedynie sejm, który uchwałę budżetową obowiązany był podjąć jednomyślnie³⁴ gdyż wchodziła ona w skład tzw. „materii państwowych” (*ma-teriaie status*). Uchwały budżetowe, jakie zapadły w dobie panowania Stanisława Augusta, stanowiły bądź odrębne akty prawne, bądź też wchodziły w skład innych konstytucji. Przykład ostatniej grupy stanowią konstytucje podnoszące płacę wojsku z 1766 r., w których znalazło się wyliczenie nowych kosztów utrzymania poszczególnych chorągwi jazdy i regimentów piechoty. Wyznaczono tam również środki na utrzymanie komputu artylerii, przewidziano fundusz emerytalny dla zasłużonych oficerów i inwalidów wojennych, środki na utrzymanie magazynów i arsenałów oraz pensje naczelnego dowództwa i fundusze na konserwację fortyfikacji Kamieńca Podolskiego³⁵. Pozostałe preliminarze posiadały formę odrębnych konstytucji.

Najbardziej rozbudowany jest preliminarz sejmu 1767 - 1768 r., a na jego przykładzie najlepiej są widoczne uprawnienia sejmu w zakresie stanowienia budżetów. Ustawa skarbowa zatytułowana: „Ostrzeżenie percepty i expensy wszystkich intrat skarbów Rzeczypospolitej Obojga Narodów podług niżej opisanych tabell” składa się z czterech analogicznych tabel sporządzonych dla skarbu koronnego i litewskiego. Pierwszą z nich stanowi „Tabella intrat corocznych Skarbu Koronnego ułożona do proporcycji tego-rocznych dochodów, i która na przyszłe czasy zostać ma”, drugą — „Tabella intrat Skarbu Koronnego, które powinny ustać, kiedy nowy podatek czopowego wybierać się zacznie”, trzecią — „Tabella rocznej ordynaryjnej expensy Skarbu Koronnego” i czwartą — „Tabella expensy extraordynaryjnej rocznej Skarbu Koronnego”³⁶. Tabele poprzedza tekst ustawy

³⁴ Uchwała taka zapadła na sejmie delegacyjnym 1767 - 1768 r., gdzie postanowiono, że „nie będzie można na Seymie wolnym bez jednomyślnego zezwolenia Stanów Rzeczypospolitej powiększenia żadnego lub odmiany podatków raz ustanowionych, jako też odmiany taryff stanowić pod jakimkolwiek pretextem”, VL, VII, 601, s. 282. W praktyce zasada jednomyślności nie była jednak ściśle przestrzegana, czego dowodzą przypadki związane z uchwalaniem preliminarzy na sejmie rozbiorowym 1773 - 1775 r. i na sejmie 1776 r. Por. R. Rybarski, o.c., s. 29.

³⁵ „Polepszenie płacy wojsku Koronnemu”: VL, VII 455 - 459, s. 201 - 202; „Podwyższenie płacy wojska Wielkiego Xięstwa Litewskiego”: VL, VII 528 - 531, s. 234 - 235.

³⁶ VL, VII 636 - 43, s. 298 - 302.

skarbowej, w której zawarto wiele rozporządzeń dla władz wykonawczych (komisji skarbowych). Otrzymały one polecenie dokonywania wydatków ściśle według załączonego planu. Brak natomiast w ustawie rozporządzenia nakazującego ściąganie dochodów, gdyż zostało ono umieszczone w odrębnych ustawach wprowadzających nowe podatki. Ważną częścią ustawy jest postanowienie, że podatki przeznaczone na realizację wydatków nadzwyczajnych (extraordynaryjnych) mogą być ściągane tylko do czasu uregulowania poszczególnych pozycji tej listy. Obejmowała ona długi Rzeczypospolitej, pensje dożywotnie, koszty remontów i konserwacji gmachów publicznych itp. Sejm zatrzymywał w swoim ręku możliwość zmniejszania podatków, co prawda tylko w „proporcji expens ustających”, ale oznaczało to, że obowiązujący preliminarz budżetowy może zostać zmieniony co pewien okres. Ujemne znaczenie miał fakt, że dopuszczano jedynie możliwość redukcji budżetu. Tak więc przyjęty w 1768 r. pułap rocznych wydatków skarbu (17 050 000 złp. w skarbie koronnym i 6 476 142 złp. 15¹/₂ gr w skarbie litewskim) w zamierzeniach projektodawców miał być najwyższym z możliwych, co już następny sejm zmienił całkowicie. Regulowanie wydatków miało nastąpić nie wcześniej, niż napłyną dochody ze zreformowanych wówczas podatków. W ten sposób wykonywanie preliminarza budżetowego zostało uzależnione od punktualnego poboru podatków. Takie rozwiązanie stanowiło jeszcze jeden dowód na to, iż skarb nie posiadał wówczas żadnych rezerw gotówki i mógł działać jedynie wówczas, kiedy podatki napływały terminowo i w przewidzianej pierwotnie, pełnej wysokości. Jednocześnie w ustawie skarbowej zastrzeżono, że subsydium dla skarbu królewskiego ma być wypłacane tylko za panowania Stanisława Augusta i nie ma dotyczyć jego następców.

Większość powyższych rozporządzeń stanowiła później stałe elementy instrukcji wykonania preliminarza wydawanych organom centralnej administracji skarbowej. Późniejsze ustawy wniosły niewiele nowych elementów. Sejm rozbiorowy warszawski podniósł górną granicę rocznych dochodów Rzeczypospolitej do 33 000 000 złp.³⁷ (22 000 000 złp. w skarbie koronnym i 11 000 000 złp. w skarbie litewskim). Niemniej preliminarz wydatków uchwalony na tym sejmie nie osiągnął tego poziomu. Roczne wydatki obu skarbów określono wówczas na 29 341 461 złp.³⁸ Z kolei sejm 1776 r. powziął uchwałę, że w przyszłości nie będzie się wprowadzać innych

³⁷ VL, VIII 132, s. 88.

³⁸ VL, VIII 153, s. 99; VL, VIII 642 - 645, s. 401 - 403. Lista wydatków w skarbie koronnym nosi nazwę „Produkcja expens cywilnych i wojskowych do Skarbu Rzeczypospolitej Koronnego regulowanych”, natomiast w skarbie litewskim — „Specyfikacja expensów rocznych do Skarbu Rzeczypospolitej W. X. Lit. regulowanych”. Oba wykazy są uzupełnione szczegółowym wykazem wydatków wojskowych. Natomiast w preliminarzu sejmu 1776 r. nowością jest wprowadzenie szczegółowej dyspozycji wydatków na sztab generalny (410 000 złp. w skarbie koronnym i 260 000 złp. w skarbie litewskim). Por. VL, VIII 867, s. 540; VL, VIII 923 - 924, s. 564 - 565.

podatków, niż te, które uchwalił sejm Ponińskiego, a jedynie opłaty od papieru stemplowanego i od konsumpcji tabaki ulegną rozszerzeniu według załączonego wykazu. Ustawy skarbowe z 1776 r.³⁹ na komisje skarbowe nakładały obowiązek przestrzegania regulaminu wypłat. W poprzednich latach dokonywano ich nie przestrzegając porządku wyrażonego w preliminarzu. Obowiązywała zasada, że pieniądze otrzymywał ten, kto pierwszy się po nie zgłosił. Teraz w pierwszej kolejności nakazywano wypłacać subsydium dla skarbu królewskiego, następnie środki na utrzymanie wojska i centralnych urzędów państwowych, a dopiero w końcu miano regulować pozostałe, naznaczone konstytucjami, wydatki. Jednocześnie dla członków Rady Nieustającejznaczono pensje w łącznej kwocie 215 000 złp. rocznie, które jednak miały być wypłacane dopiero wówczas, gdy skarb będzie dysponował nadwyżką dochodów w takich rozmiarach. Do tego czasu komisarze Rady mają mieć pierwszeństwo w otrzymywaniu dochodowych beneficjów. Wyłączne uprawnienia sejmu do uchwalania preliminarzy budżetowych podkreślał również artykuł VI Konstytucji 3 maja, a ponadto sejm zastrzegał sobie prawo „zaciągania długu publicznego”, czyli decydowania o konieczności zaciągnięcia pożyczek zagranicznych⁴⁰.

5. W wydanych przez sejmy doby stanisławowskiej uchwałach skarbowych nie spotykamy określenia terminu ich ważności. Jest rzeczą charakterystyczną, że posłom z chwilą uchwalenia preliminarza wydawało się, że jest on skonstruowany poprawnie i będzie obowiązywał na stałe. W praktyce jednak rychło wychodziły na jaw wszelkie niedostatki w zakresie planowania dochodów i wydatków⁴¹, toteż niemal na każdym sejmie wyłaniała się konieczność reformowania budżetu. Budżet wojskowy sejmu 1766 r. nie został w całości zrealizowany z powodu nikłych wpływów z czołowego i szelężnego, a także wskutek konieczności zlikwidowania cła generalnego w wyniku nacisków Fryderyka II. Niedostateczne wpływy podatkowe były powodem niewykonania budżetów z 1767 - 1768 r. i 1773 - 1775 r., w czym jednak dużą rolę odegrały zaburzenia wewnętrzne i oderwanie części kraju w pierwszym rozbiorze. Dopiero preliminarz budżetowy uchwalony na sejmie 1776 r. był systematycznie realizowany, choć pierwsze dwulecie jego realizacji również charakteryzowało się znacznymi trudnościami. Szczupły preliminarz budżetowy z 1776 r. był realizowany przez następne 12 lat. Nie został również wykonany ambitny budżet wojskowy

³⁹ Tabele wydatków skarbu koronnego poprzedzały dwie stosunkowo obszerne konstytucje: „Dochody skarbu koronnego” i „Wydatki koronne”, VL, VIII 889 - 892, s. 549 - 551. W skarbie litewskim mają one formę jednej konstytucji. Por.: VL, VIII, 931 - 932, s. 568 - 569.

⁴⁰ VL, IX, s. 221 - 222.

⁴¹ Szczególnie jaskrawo odbiegała praktyka od teorii w okresie realizacji pierwszych preliminarzy budżetowych. Szerzej na ten temat por. M. Drozdowski, *Początki działalności budżetowej sejmu w czasach Stanisława Augusta Poniatowskiego*, Zeszyty Naukowe UAM, Seria: Historia, t. 12 : 1972, s. 7 - 29.

Sejmu Czteroletniego i zmniejszony o jedną czwartą w porównaniu z wzorem z 1776 r. budżet sejmu grodzieńskiego 1793 r. W obu przypadkach na przeszkodzie stanęły wypadki polityczne (wybuch wojny polsko-rosyjskiej w 1792 r. i obalenie z kolei systemu targowickiego przez insurekcję kościuszkowską).

6. Uchwalony przez władzę ustawodawczą preliminarz budżetowy był przekazywany władzom wykonawczym do realizacji. Ustawa budżetowa oddawała komisjom skarbowym dyspozycję wszystkimi środkami w granicach określonych preliminarzem. Na mocy konstytucji sejmu konwokacyjnego 1764 r. komisje skarbowe pod przewodnictwem podskarbich były naczelnym organem władzy wykonawczej w sprawach skarbu⁴². Powołanie Departamentu Skarbowego Rady Nieustającej stanowiło zarazem wprowadzenie czynnika kontrolującego ich działalność również w zakresie dysponowania środkami budżetowymi. W epoce Sejmu Czteroletniego podobną rolę spełniał Wydział Skarbu Straży Praw w stosunku do Komisji Skarbowej Obojga Narodów. Mimo tych ograniczeń komisje skarbowe nadal zachowały dominujący wpływ w zakresie gospodarowania funduszami publicznymi. Ponadto sejm 1776 r. rozszerzył te uprawnienia w związku z likwidacją komisji wojskowych. Od tego czasu administrowały one również środkami przeznaczonymi na wydatki wojskowe⁴³. Komisje skarbowe mogły jednak samodzielnie rozporządzać jedynie niewielkimi sumami wchodzącymi w skład funduszu wydatków nieprzewidzianych. Mogły one wydawać rozporządzenia nakazujące zwrot niesłusznie pobranych ceł, zwrot nadpłaconych podatków, czy też opłacenie nadzwyczajnych kosztów poboru podatków. Dysponentem środków budżetowych na mocy konstytucji sejmu „niemego” była również Rada Senatu, a prawo to zostało podtrzymane przez sejm konwokacyjny⁴⁴. Najczęściej wydawała ona nakazy wypłat z funduszu wydatków nadzwyczajnych i nieprzewidzianych. Nie powodowało to jednak zakłóceń w funkcjonowaniu skarbu. Nakazy wypłat ze skarbu mogła wydawać również Rada Nieustająca. Natomiast gorzej przedstawiała się sytuacja w przypadku wydawania asygnat do skarbu przez sejmy i konfederacje sejmowe. Działalność tych organów dezorganizowała gospodarkę skarbową i dodatkowo przyczyniała się do niewykonywania preliminarzy budżetowych, zwłaszcza w pierwszym dziesięcioleciu panowania Stanisława Augusta. Np. w latach 1768 - 1775 tym sposobem skarb koronny zmuszony był wypłacić 3 657 802 złp. 8 gr 5 den, gdy w tym samym czasie jego łączne wydatki zamknęły się kwotą 23 707 148 złp. 1 gr $\frac{2}{4}$ den⁴⁵. Sumy te, na które składały się głównie pensje i nagrody za oddane usługi, wielokrotnie przewyższały preliminowany fundusz wydatków nad-

⁴² VL, VII 32, s. 21.

⁴³ VL, VIII 852, s. 533.

⁴⁴ VL, VII 31, s. 20; VL, VII 155, s. 76.

⁴⁵ AGAD, ASK II 91, k. 20 - 29v; ASK II 95, k. 15 - 25.

zwyczajnych i nieprzewidzianych, i powodowały, że cierpiała na tym realizacja bardziej pilnych wydatków.

7. Bieżąca kontrola wykonywania preliminarza budżetowego była jednym z obowiązków Komisji Skarbowych, które obowiązane były prowadzić księgi wpływów i wydatków. Od momentu powołania Departamentu Skarbowego kontrola ta była wykonywana w sposób systematyczny i dokładniejszy niż poprzednio. Obie komisje skarbowe obowiązane były co miesiąc składać sprawozdania z poczynionych wydatków, natomiast co kwartał — z dochodów, jakie w tym okresie wpłynęły do skarbu. Takie same obowiązki ciążyły na Komisji Skarbowej Obojga Narodów względem ministra skarbu w Straży Praw. Komisja Skarbowa Koronna wywiązywała się systematycznie z tych obowiązków, zaś praca Komisji Litewskiej pozostawiała wiele do życzenia, zwłaszcza w ostatnich latach działalności podskarbiego nadwornego litewskiego A. Tyzenhauza. Zdarzały się przypadki, że niektórych należności skarb litewski nie wypłacał przez kilka lat, gdyż nie zdołał zgromadzić odpowiednich środków, a jego pracę utrudniała wyjątkowo znaczna absencja komisarzy skarbowych na posiedzeniach. W rezultacie doprowadziło to do odmowy zaakceptowania działalności komisji skarbowej litewskiej przez sejm za lata 1778 - 1780 i 1780 - 1782. Dopiero sejm grodzieński 1784 r. udzielił jej absolutorium⁴⁶. Niemniej, mimo znacznej ilości pracy związanej z prowadzeniem rachunkowości budżetowej, nie doszło w komisjach skarbowych do podziału obowiązków w tym zakresie między poszczególnych komisarzy. Swoistą nowość w zakresie nadzoru wykonywania preliminarzy budżetowych wprowadziły konstytucje sejmu grodzieńskiego 1793 r., które nakazywały Departamentowi Skarbowemu Rady Nieustającej prowadzenie stałego bilansu dochodów i wydatków państwowych⁴⁷. Departament przynajmniej w części wywiązał się z tego zadania, gdyż w aktach Komisji Skarbowej Litewskiej zachowała się „Księga Kassy Generalnej 1794 roku” zawierająca tygodniowe bilanse wpływów i wydatków w skarbie litewskim⁴⁸.

8. Realizacja preliminarza w danym okresie budżetowym musiała być odzwierciedlona w formie rachunków przedkładanych każdemu sejmowi. Procedura przygotowywania i przyjmowania rachunków była dość skomplikowana i w omawianym tu okresie wykazywała istotne cechy rozwoju. Rachunki skarbowe przygotowywały obie komisje skarbowe, przy czym prace te powinny być zakończone z chwilą otwarcia obrad sejmowych lub najpóźniej w kilka dni po ich rozpoczęciu. Zasada ta nie była jednak ściśle przestrzegana. Po pierwszym rozbiorze niemal wszystkie rachunki sejmowe zostały ogłoszone drukiem w celu zapoznania z nimi każdego z posłów, przez co zachowała się znaczna liczba egzemplarzy. Kilka egzemplarzy, które miały być przechowywane w archiwum, pisano ręcznie, nieraz bardzo

⁴⁶ AGAD, Archiwum Królestwa Polskiego (AKP) 137, s. 233 - 235, 262 - 272, 449.

⁴⁷ VL, X, s. 166.

⁴⁸ Por. CGIA, fond DA, 3678, k. 1v - 18.

wykwintnym pismem, a także starannie oprawiano. Najczęściej jeden z tych ozdobnych egzemplarzy był czytany w izbie sejmowej. Według konstytucji „Porządek sejmowania” przyjętej przez sejm 1767 - 1768 r. czytanie rachunków miało być jednym z punktów początkowego okresu obrad sejmowych i następować zawsze w izbach połączonych, a więc już po obiorze marszałka i ukonstytuowaniu się sejmu, po przywitaniu króla i odczytaniu pactów conventów⁴⁹. Rachunki przedstawiał zawsze jeden z podskarbiów wielkich, przed 1775 r. w imieniu komisji skarbowych, a następnie jako prezes Departamentu Skarbowego Rady Nieustającej. Czytał je natomiast sekretarz sejmowy. Wpierw odczytywano rachunki skarbu koronnego, a następnie litewskiego, co nie zawsze miało miejsce w tym samym dniu, gdyż Litwini z reguły mieli trudności z punktualnym przygotowaniem odpowiednich wykazów. Omówiony powyżej porządek proceduralny utrzymał się do Sejmu Czteroletniego, który zdecydował, że czytanie rachunków sejmowych miało odtąd następować zawsze po wysłuchaniu sprawozdania o czynnościach Straży Praw. Do zastosowania tego przepisu jednak nigdy nie doszło z uwagi na rychły upadek reform Sejmu Wielkiego. Niewielkie zmiany w tej kwestii wprowadził również sejm grodzieński 1793 r. Ponieważ sejm miał odtąd obradować zawsze w izbach połączonych, wysłuchiwanie rachunków i wyznaczanie deputacji do ich szczegółowego sprawdzenia miało następować zawsze po prawomocnym wyborze marszałka i przywitaniu króla⁵⁰.

Wyznaczanie deputatów do sprawdzania rachunków spośród senatorów i posłów następowało zawsze po ich odczytaniu. Deputacja ta była zobowiązana zweryfikować wszystkie rachunki, ocenić zgodność wydatkowania środków z postanowieniami preliminarza budżetowego i stwierdzić stan gotówki w kasie skarbowej. Prace te powinny być ukończone jak najszybciej. Wysuwano nawet projekty postulujące, aby kontrola działalności „magistratur” nie trwała dłużej niż 12 dni licząc od wyłonienia deputacji⁵¹, jednak nigdy nie doszło do ich realizacji. Toteż deputaci kończyli czynności zazwyczaj na krótko przed zamknięciem obrad. Dopiero Sejm Czteroletni powziął uchwałę o skróceniu czasu kontroli rachunków przez deputatów. Zobowiązani zostali do zakończenia jej najwyżej na 14 posiedze-

⁴⁹ VL, VII 616, s. 289.

⁵⁰ VL, X, s. 139.

⁵¹ R. Łaszewski, *Sejm polski w latach 1764 - 1793*. Studium historyczno-prawne, Warszawa—Poznań 1973, s. 126. Poza budżetem państwowym, według osobnych rozporządzeń sejmowych, prowadziła gospodarkę finansową Komisja Edukacji Narodowej, co jest klasycznym przykładem funkcjonowania tzw. gospodarki wydzielonej. Szczegółową analizę kształtowania się finansowych podstaw działalności tej instytucji przedstawił ostatnio W. M. Grabski, *Geneza finansów Komisji Edukacji Narodowej (1773 - 1776)*, „Studia Pedagogiczne”, t. 29: 1973, s. 5 - 145 (Na przełomie wieków. Studia z dziejów Komisji Edukacji Narodowej, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1973).

niach, a następnie powinni byli złożyć sejmowi sprawozdanie z wyników kontroli⁵². Jednak i ta reforma z wiadomych względów nie została zrealizowana. W przypadku stwierdzenia zgodności wszystkich rachunków ze stanem faktycznym deputaci wnosili o „kwit” dla komisji skarbowych, czyli o udzielenie im absolutorium, a sejm przychylił się do tej prośby. Gdy natomiast dopatrzone się uchybień w złożonych przez komisje rachunkach, tak jak zdarzyło się to na sejmie 1780 r., nie przyjmowano ich, wyłaniano nowy komplet komisarzy skarbowych i przekazywano im rachunki do ponownego rozpatrzenia. Do czasu wyjaśnienia nieprawidłowości poprzedni skład komisji skarbowej nie otrzymywał absolutorium, a winni zaniedbań byli karani konfiskatą majątku i więzieniem. Prawo wydawania tych wyroków miał jedynie sąd sejmowy. Uzyskanie absolutorium miało dla komisji skarbowych istotne znaczenie. Oznaczało bowiem zwolnienie komisarzy od prywatnoprawnej i politycznej odpowiedzialności za administrowanie skarbem publicznym w określonym okresie. Miało więc charakter zamknięcia roku, a raczej okresu budżetowego, gdyż termin uzyskania absolutorium uzależniony był od zebrania się sejmu. Jedynie w dobie Rady Nieustającej sejmy zbierały się regularnie co dwa lata. Udzielenie absolutorium stanowiło też dowód czynnej roli sejmu w kontroli stanu skarbu i działalności centralnych władz skarbowych.

III

Przedstawione powyżej dane dowodzą, że na każdym sejmie musiał być ujawniony stan finansów państwowych. Dyskusja sejmowa nad gospodarką finansową państwa była możliwa, i to z reguły z udziałem znacznej liczby mówców, dzięki publikacji w formie druków ulotnych, sprawozdań komisji skarbowych. W Rzeczypospolitej uderza więc wyjątkowa dostępność informacji o stanie finansów państwa. Jakże odmienna sytuacja w tym zakresie panowała wówczas w innych krajach, zwłaszcza rządzonych absolutystycznie, gdzie stan finansów państwa był rzeczą tajną, a ich ujawnianie zagrożone było surowymi karami. We Francji w 1764 r. opublikowano zakaz rozpowszechniania wszelkich pism traktujących o gospodarce finansowej państwa lub propagujących reformę stosunków skarbowych. Tym większe więc znaczenie ma *Compte rendu* opublikowany w tym kraju przez J. Neckera w 1781 r.

Przepisy związane z przygotowaniem, uchwalaniem i kontrolą wykonywania preliminarza budżetowego, których istnienie odnotowujemy w Rzeczypospolitej czasów Stanisława Augusta nie wykazują istotnych podobieństw z omawianymi na wstępie zasadami sporządzania i realizacji preliminarzy budżetowych w Anglii. Nie wydaje się, aby polskie przepisy budżetowe zostały zaczerpnięte z zagranicy, tym bardziej że pierwsze infor-

⁵² VL, IX, s. 256.

macje o angielskim systemie uchwalania budżetów i administrowania funduszami publicznymi dotarły do Rzeczypospolitej dopiero w epoce Sejmu Czteroletniego. Nieporozumieniem wydaje się natomiast przekonanie T. Grodyńskiego, że polskie prawo budżetowe opierało się na wzorach obcych, głównie francuskich⁵³. We Francji układanie preliminarzy budżetowych znajdowało się w tym czasie na znacznie niższym poziomie niż w Polsce i nie miało charakteru systematycznie konstruowanych planów dochodów i wydatków państwowych, a przepisy prawa budżetowego były przed rewolucją zupełnie nieznane. Stosowane za Stanisława Augusta przepisy polskiego prawa budżetowego były całkowicie rodzimego pochodzenia i stanowiły pochodną specyficznego rozwoju skarbowości publicznej w Rzeczypospolitej. Odpowiednie przepisy prawne objęły z czasem całość spraw związanych z konstruowaniem, uchwalaniem i kontrolą realizacji preliminarzy budżetowych. Wykazywały one stałe tendencje rozwojowe, a likwidacja państwa polskiego stanęła na przeszkodzie dalszego ich udoskonalenia⁵⁴. Największą rolę w rozwoju prawa budżetowego w Rzeczypospolitej przypisać należy uchwałom skarbowym sejmów z lat 1767 - 1768 i 1776 oraz ustawodawstwu skarbowo-budżetowemu Sejmowi Wielkiemu.

Oprócz wspomnianych wyżej przepisów szczegółowych polskie prawo budżetowe epoki stanisławowskiej wypracowało również pewne ogólne zasady prowadzenia gospodarki budżetowej, które są stosowane do dnia dzisiejszego. Mianowicie wszystkie preliminarze budżetowe tego okresu spełniały zasadę jedności budżetu. Oznaczało to, że cały preliminarz budżetowy zawarty był w formie jednego dokumentu, zawierającego jedno zestawienie spodziewanych dochodów i przewidywanych wydatków z funduszy publicznych. Równolegle nie obowiązywały inne preliminarze. Natomiast te dochody publiczne, które nie wchodziły do budżetu państwowego, były ad-

⁵³ T. Grodyński, o.c., s. 32.

⁵⁴ Co prawda w Księstwie Warszawskim również spotykamy się z istnieniem budżetów (od 1808 r.), które mimo iż formalnie były uchwalane przez sejm, możemy określić jako budżety administracyjne z uwagi na sposób preferowania tych ustaw. W preliminarzach uderzał brak ścisłego oznaczenia granic poboru podatków. Budżety administracyjne obowiązywały również na terenie Królestwa Polskiego począwszy od 1815 r. W latach 1817 - 1821 miały systematycznie deficytowy charakter. Sytuację tę zmieniła dopiero działalność Ksawerego Druckiego-Lubeckiego na stanowisku ministra skarbu (od 1821 r.). Udało mu się zrównoważyć budżet, który w tej postaci istniał do wybuchu powstania listopadowego. Po jego upadku odrębny budżet Królestwa Polskiego stał się fikcją, choć nadal działała Komisja Przychodu i Skarbu. Natomiast w latach 1866 - 1871 budżet Królestwa został ostatecznie włączony do budżetu państwowego Rosji. Natomiast w zaborach austriackim i pruskim przez cały okres rozbiórów brak było jakichkolwiek przejawów autonomii skarbowej, a tereny te związane ściśle z gospodarką finansową państw zaborczych. Por. J. Rutkowski, *Historia gospodarcza Polski*, t. II *Czasy porozbiorowe do 1918 r.*, Poznań 1950, s. 206 - 216; H. Radziszewski, *Skarb i organizacja władz skarbowych w Królestwie Polskim*, t. I 1815 - 1830, t. II 1831 - 1867, Warszawa 1907 - 1908.

ministrowane na mocy osobnych rozporządzeń. Było tak np. z funduszami Komisji Edukacji Narodowej, które nie były ujęte w formę preliminarza budżetowego, a ich rozchód dokonywał się na zasadzie finansowania określonych potrzeb zgłaszanych władzom Komisji przez podległe placówki. Cenną zdobyczą polskiego prawa budżetowego była również zasada jawności, polegająca na ogłaszaniu wszystkich pozycji preliminarza do publicznej wiadomości. W ówczesnych warunkach był to krok rewolucyjny, ponieważ dane o stanie finansów publicznych uważane były za jedną z najważniejszych tajemnic państwowych⁵⁵. Podniesione tu problemy, stanowiące zaledwie próbny zarys bogatej problematyki przepisów budżetowych stosowanych w osiemnastowiecznej Rzeczypospolitej dowodzą, że należały one, obok przepisów angielskich, do jedynych, charakteryzujących się wysokim stopniem rozwoju w ówczesnej Europie. Tymczasem wkład Rzeczypospolitej do rozwoju prawa budżetowego jest dotychczas zupełnie nieznan w zachodnioeuropejskiej literaturze prawnohistorycznej⁵⁶.

Marian Drozdowski (Poznań)

LES DÉBUTS DE LA LOI DU BUDGET EN POLOGNE AU TEMPS DE STANISLAS AUGUSTE

Résumé

Cet article prend place parmi de vastes recherches que l'auteur a entreprises sur le développement du budget polonais d'Etat sous le règne de Stanislas Auguste Poniatowski. Il se compose de deux parties. Dans la première partie on a expliqué les principes de l'économie du budget dans les finances de l'Etat en Angleterre et en Suède, et aussi dans les monarchies absolues (France et Prusse). On a aussi caractérisé les principales étapes du développement du budget d'Etat dans la Pologne de Stanislas Auguste.

La seconde partie de cet article est consacrée au développement de la loi du budget en Pologne au siècle des Lumières et aussi à l'analyse des constitutions de la Diète déterminant les principes de la direction de l'économie du budget dans les finances publiques. Les constitutions des Diètes 1767 - 1768, 1776, de la Diète de 4 ans 1788 - 1792 et aussi de la Diète de Grodno 1793 ont eu une importance considérable. Les projets de budget étaient valables pour un an. Le terme de l'ouverture des comptes était au début instable, surtout dans les finances de la Lithuanie. Après on les commençait toujours le 1^{er} septembre et on les finissait le 31 août.

Le système des projets était très clair. Il était composé quant aux recettes d'une

⁵⁵ R. Rybarski, o.c., s. 47 - 49.

⁵⁶ Por. G. von Schanz, *Budget*, o.c., s. 86 - 88; T. Mayer, *Geschichte der Finanzwissenschaft von Mittelalter bis zum Ende des 18 Jahrhunderts*, w: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, o.c., Bd. I., s. 236 - 272.

liste de tous les impôts versés au trésor de l'Etat. Les recettes se sont multipliées à l'époque de la Diète de 4 ans. Dans le cadre des dépenses 3 divisions se sont créées: les dépenses stables civiles, militaires (toutes deux appelées aussi ordinaires) et les dépenses extraordinaires civiles.

Le projet préliminaire des dépenses était préparé en principe par les Conseils du budget: le Conseil de la Couronne et le Conseil lithuanien. Mais très souvent, ce projet était préparé aussi par les particuliers. On a aussi noté des cas où la Diète créait une députation chargée de préparer le projet (p. ex. durant la session de la Diète de 1793).

Le projet était à son tour confirmé durant la session plénière de la Diète. Le budget était valable pour un an, bien qu'on dépose les comptes tous les deux ans, conformément au principe de la réunion des Diètes. La disposition des moyens du budget appartenait aux deux conseils du budget, au moment de la convocation du Conseil Permanent — au Département du Budget, et à partir de la Grande Diète — à la Commission du Budget des Deux Nations.

Ces organes surveillaient l'application du projet préliminaire, bien que la loi accordant „l'absolutorium” (loi autorisant la dissolution de ces organes de contrôle) pour l'accomplissement correct du budget appartint seulement la Diète.

Durant chaque session de la Diète les commissions du budget ou le Département du Conseil Permanent du Budget étaient obligés de présenter les comptes précis et détaillés des recettes et des dépenses de l'Etat concernant les deux années précédentes.

Le développement postérieur du budget et de la loi du budget dans la Pologne de Stanislas Auguste (comparable sur le fond à la théorie et à la pratique du budget des pays européens contemporaine) a été rompu par la suppression physique de l'Etat lors du partage de la Pologne.