



# WYKONYWANIE USTAWY BUDŻETOWEJ

# CZYM JEST WYKONYWANIE BUDŻETU?

Pod pojęciem „**wykonywanie budżetu państwa**” należy rozumieć podejmowanie czynności faktycznych lub prawnych, o charakterze konkretnym, polegających na gromadzeniu dochodów i przychodów oraz ich wydatkowaniu w proporcjach wynikających z ustawy budżetowej. Zarówno ustawa o finansach publicznych, jak i coroczna ustawa budżetowa, inaczej traktują stronę dochodową (przychodową), a inaczej stronę wydatkową (rozchodową). Wykonywanie budżetu to także dokonywanie operacji związanych z zaciąganiem i spłatą długu publicznego, dokonywaniem zmian w planie wydatków oraz operacje związane z zamknięciem rachunków bankowych.

- **Gospodarka finansowa** jest to ogół czynności prawnych mających na celu gromadzenie dochodów i przychodów oraz ich wydatkowanie.
- **Harmonogram realizacji budżetu** jest to plan zawierający prognozę dochodów budżetu państwa w poszczególnych miesiącach roku budżetowego oraz wysokość wydatków planowanych do sfinansowania w poszczególnych miesiącach roku budżetowego (obecnie równy do roku kalendarzowego, bo na taki ustalany jest budżet zgodnie z zasadą roczności budżetu).

# ZASADY WYKONYWANIA BUDŻETU PAŃSTWA

## Art. 162 UFP

W toku wykonywania budżetu państwa obowiązują następujące zasady gospodarki finansowej:

- 1) ustalanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetu państwa następuje na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów;
- 2) pełna realizacja zadań następuje w terminach określonych przepisami i harmonogramem, o którym mowa w art. 147 ust. 1;
- 3) dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów;
- 4) zlecanie zadań powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych, a w odniesieniu do organizacji pozarządowych - z odpowiednim zastosowaniem art. 43 i art. 151.

**Zasady wykonywania  
budżetu państwa**

zasada legalności

zasada terminowości

zasada celowości

zasada planowości

zasada oszczędności

zasada wyboru  
najkorzystniejszej oferty

zasada efektywności

# ZASADA LEGALNOŚCI

Ustalanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetu państwa powinno następować na zasadach i w terminach określonych w obowiązujących przepisach (*dotyczy to innych aktów niż ustawa budżetowa*)

Zasada ta zobowiązuje wszystkich dysponentów środków budżetowych do zachowania staranności przy wykonywaniu operacji mających na celu zapewnienie, że wszystkie należne Skarbowi Państwa środki, ujęte w budżecie państwa jako dochody, zostaną zrealizowane.

# ZASADA TERMINOWOŚCI

Zasada nakazuje prowadzenie gospodarki finansowej w taki sposób, aby wszystkie zadania budżetowe (zadania polegające na pobieraniu dochodów i przychodów, a także finansowane wydatkami budżetu państwa) były wykonywane w terminach określonych przepisami i harmonogramem realizacji budżetu państwa, opracowywanym na podstawie przepisów art. 147 UFP.

Należy podkreślić, iż harmonogram realizacji budżetu obejmuje prognozę dochodów i przychodów oraz wysokość wydatków.

# ZASADA PLANOWOŚCI

Zasada nakazuje dokonywania wydatków w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z zaplanowanym przeznaczeniem. Zasada ta związana jest z prawnym charakterem budżetu państwa (przy czym realizacja powinna odnosić się zarówno do globalnej kwoty wydatków określonych w planie jak i kwot wyrażonych za pomocą podziałek klasyfikacji budżetowej).

Planowanie ma zapewnić ustalenie właściwego poziomu i struktury dochodów oraz wydatków publicznych, plany ustalają przeznaczenie i wysokość wydatków ze środków publicznych.

Zasada planowości jest powiązana z zasadą roczności okresu budżetowego, która stanowi, iż budżet jest uchwalany na rok kalendarzowy, a nie zrealizowane kwoty wydatków budżetu państwa wygasają z upływem roku budżetowego.



# ZASADA SZCZEGÓŁOWOŚCI BUDŻETU

**Zasada planowości** jest również nierozzerwalnie powiązana z zasadą szczegółowości budżetu.

Zasada szczegółowości budżetu wprowadza zakaz ujmowania budżetu jako ogólnej kwoty dochodów i wydatków. Nakazuje dokonania wewnętrznego uszczegółowienia budżetu poprzez podzielenie budżetu z w sposób uporządkowany (pogrupowany) na szereg pozycji wydatkowych i dochodowych. Zasada ta ma pełne odzwierciedlenie w klasyfikacji budżetowej.

**Jednolita klasyfikacja pogrupowania dochodów i wydatków budżetowych – jest ona ściśle powiązana z zasadą szczegółowości.**

Klasyfikacja dochodów i wydatków następuje według:

- **działów i rozdziałów - określających rodzaj działalności**  
np. administracja rządowa, szkolnictwo wyższe, opieka społeczna;
- **paragrafów - określających rodzaj dochodu lub przychodu albo wydatku lub rozchodu;**

Podziałki budowane są na podstawie następujących kryteriów:

- **podmiotowych** - podział dochodów i wydatków z uwzględnieniem poszczególnych dysponentów części budżetowych np. Kancelaria Sejmu, Ministerstwo Sprawiedliwości;
- **przedmiotowych** - podział dochodów ze względu na źródła ich pochodzenia oraz wydatków według ich przeznaczenia.

# ZASADA CELOWOŚCI, OSZCZĘDNOŚCI I EFEKTYWNOŚCI

Zasada ta nakazuje dokonywanie wydatków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Oznacza ona postulat gromadzenia i wydatkowania publicznych środków pieniężnych jedynie dla osiągnięcia wytyczonego celu społecznego, gospodarczego lub politycznego państwa, a jednocześnie zakaz wprowadzania ciężarów publicznych i wydatków publicznych, niezwiązanych z powinnościami państwa.

Dysponenci środków mają obowiązek wydatkowania środków w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień oraz zgodnie z planowanym przeznaczeniem.

# ZASADA WYBORU OFERTY NAJKORZYSTNIEJSZEJ

Zasada odnosi się do zlecania podmiotom zewnętrznym zadań finansowanych z budżetu państwa. Nakazuje ona dysponentom środków budżetowych wykonanie zadania publicznego z uwzględnieniem ustawy Prawo zamówień publicznych oraz zlecenie wykonania zadania, podmiotom których oferta była najkorzystniejsza.

**Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).**

# KAZUS NR 1

Burmistrz zawarł umowę z firmą X, zlecając jej wykonanie projektu budowlanego bez żadnych procedur konkurencyjnych. Zlecając wykonanie tegoż projektu powyżej środków jakie miał zagwarantowane na ten cel w planie finansowym.

*Dokonaj oceny prawnej przedstawionej sytuacji. Czy działanie Burmistrza można uznać za zgodne z prawem? Proszę o uzasadnienie swojego stanowiska wraz z podaniem podstawy prawnej.*

# ZASADY PIERWSZEŃSTWA W WYKONYWANIU BUDŻETU PAŃSTWA

## 1. WYDATKI NIEPRZEWIDZIANE

Zgodnie z ustawą są dwie reguły obowiązujące w toku wykonywania budżetu państwa, a mianowicie:

- art 164 UFP **wydatki nieprzewidziane** są to obowiązkowe płatności wynikające z tytułów wykonawczych, wyroków sądowych lub ugód. Płatności te mogą być dokonywane bez względu na poziom środków zaplanowanych na ten cel, powinno to następować na podstawie przeniesień wydatków z innych pozycji planu lub z rezerw celowych

## 2. WYDATKI NA OBSŁUGĘ DŁUGU SKARBU PAŃSTWA

- Art. 165 UFP **wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa** obejmują one w szczególności wydatki budżetu państwa z tytułu oprocentowania i dyskonta od skarbowych papierów wartościowych, oprocentowania zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wypłat związanych z udzielonymi przez Skarb Państwa poręczeniami i gwarancjami, a także koszty związane z emisją skarbowych papierów wartościowych. Pokrycie zobowiązań może następować na podstawie przeniesień wydatków planowanych na obsługę długu Skarbu Państwa między częściami budżetu państwa, w których ujmuje się obsługę długu zagranicznego Skarbu Państwa oraz obsługę długu krajowego Skarbu Państwa.



# PODMIOTY WYKONUJĄCE BUDŻET DYSPONECI ŚRODKÓW BUDŻETOWYCH

**Dysponenci środków budżetowych** zgodnie z art. 171 UFP są to podmioty, które gromadzą dochody budżetowe oraz dokonują wydatków. Dzielią się oni na dwie kategorie:

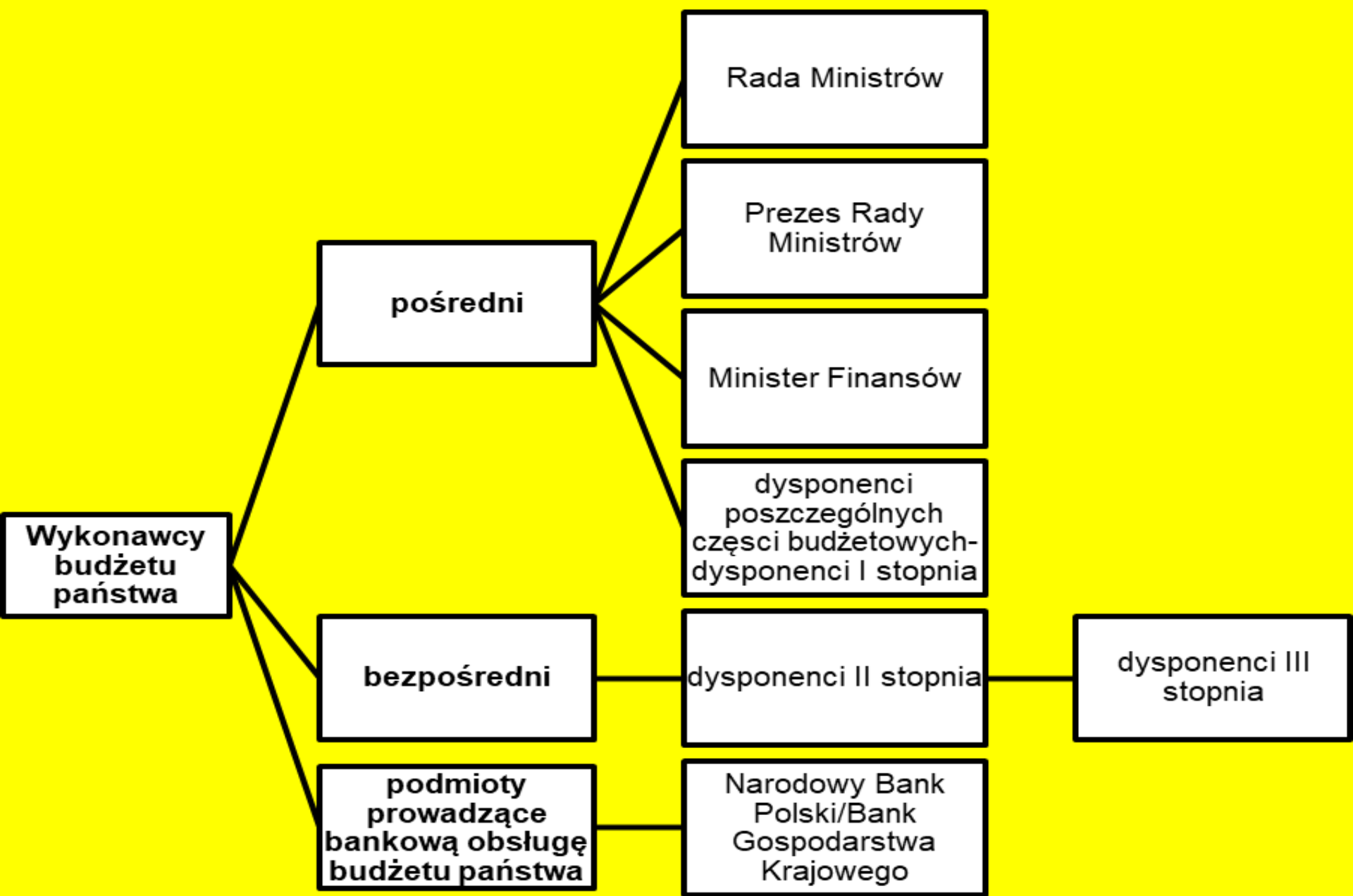
➤ **pośredni** — kierują wykonaniem budżetu oraz sprawują ogólną kontrolę i nadzór w tym zakresie, są nimi:

- ❑ Rada Ministrów
- ❑ Prezes Rady Ministrów
- ❑ Minister Finansów
- ❑ Dysponenci części budżetowych – dysponenci I stopnia

➤ **bezpośredni** — organy państwowe oraz jednostki budżetowe, które same gromadzą dochody na rzecz budżetu i dokonują wydatków z zasobów budżetowych, dzielimy ich na kategorie:

- ❑ Dysponenci II stopnia
- ❑ Dysponenci III stopnia

➤ **podmioty prowadzące bankową obsługę budżetu** – banki prowadzące obsługę budżetu (NBP lub BGK)



# ZADANIA DYSPONENTÓW **POŚREDNICH**

- **Rada Ministrów** kieruje w całości wykonaniem budżetu. Zgodnie z art. 160 UFP zobowiązana jest do wydania rozporządzenia określającego organy administracji rządowej uprawnione do dokonywania określonych rodzajów wydatków oraz wytyczne dotyczące szczegółowego sposobu dokonywania tych wydatków, szczegółowego sposobu i terminów sporządzania informacji z wykonania tych wydatków oraz jednostki obowiązane do ich sporządzania, a także zakres i rodzaj określanych wydatków oraz konieczność zachowania zasady przejrzystości finansów publicznych przy sporządzaniu informacji z ich wykonania i warunkach zaciągania zobowiązań. Uchwala również zamknięcie rachunków państwowych oraz sprawozdanie z wykonania budżetu.

➤ **Prezes Rady Ministrów** uprawniony do dokonywania przeniesień planowanych dochodów lub wydatków budżetowych między częściami budżetu państwa w sytuacji zmiany lub przekształcenia ministerstw lub będących dysponentami części budżetowych organów, urzędów i jednostek organizacyjnych jemu podległych. Może również zgodnie z właściwym rozporządzeniem dysponować rezerwą ogólną do określonej w rozporządzeniu wysokości.

➤ **Minister Finansów** opracowuje harmonogram realizacji budżetu państwa, sprawuje ogólną kontrolę nad prawidłowością realizacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa. Uprawniony do dokonywania przeniesień oraz blokowania planowanych wydatków. Posiada również uprawnienia do dysponowania rezerwami budżetu państwa. Sporządza sprawozdanie za pierwsze półrocze wykonania budżetu. Ponadto do obowiązków Ministra Finansów należy nadzorowanie i realizacja obszaru dotyczącego problematyki zarządzania państwowym długiem publicznym oraz potrzebami pożyczkowymi budżetu państwa.

➤ **Dysponenci części budżetowych** zwani również dysponentami I stopnia – zgodnie z art. 2 UFP dysponentami części budżetowych są kierownicy jednostek, właściwi ministrowie, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie, kierownicy państwowych jednostek organizacyjnych o których mowa w art. 114 ust. 3 pkt 2 UFP oraz organy wymienione w art. 139 ust. 2 UFP.

- **art. 114 ust. 3 pkt 2 UFP** - państwowe jednostki organizacyjne, które nie są organami władzy lub administracji rządowej, a na wniosek właściwego ministra mają odrębne części w budżecie
- **art. 139 ust. 2 UFP** – stanowi iż dysponentami części budżetowych są: organy Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi, Krajowej Rady Sądownictwa, sądownictwa powszechnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego i Państwowej Inspekcji Pracy.

# ZADANIA DYSPOONENTÓW CZĘŚCI BUDŻETOWYCH

Zgodnie z art. 175 UFP do zadań dysponentów części budżetowych w szczególności należy sprawowanie nadzoru i kontroli nad:

- 1) całością gospodarki finansowej podległych im jednostek organizacyjnych, w tym nad dokonywaniem przez te jednostki wstępnej oceny celowości poniesionych wydatków oraz realizacją właściwych procedur;
- 2) wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa;
- 3) realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa;
- 4) efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.

Do zadań dysponentów części budżetowych należy również udzielanie dotacji celowych przeznaczonych na realizację programów finansowanych ze środków europejskich, możliwość dokonywania przeniesień wydatków a także blokowania zaplanowanych wydatków.



# ZADANIA DYSPOONENTÓW BEZPOŚREDNICH

Mamy dwie kategorie dysponentów bezpośrednich:

- **Dysponenci II stopnia** (państwowe jednostki budżetowe bezpośrednio podległe dysponentom głównym).
- **Dysponenci III stopnia** (państwowe jednostki budżetowe bezpośrednio podległe dysponentom drugiego stopnia albo głównym, dokonują wydatków ze środków z budżetu, ale bez prawa ich przekazywania).

# PODMIOTY PROWADZĄCE BANKOWĄ OBSŁUGĘ BUDŻETU

Podmiotami prowadzącymi bankową obsługę budżetu zgodnie z art. 196 ufp prowadzi Narodowy Bank Polski (NBP) lub Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). Obsługa bankowa budżetu polega na prowadzeniu rachunków bankowych (rodzaje rachunków określone w art. 196 ust. 2-7 ufp), na których gromadzone są zasoby pieniężne, przyjmowane są wpłaty z różnych źródeł i z różnych tytułów oraz z których dokonywane są wpłaty na zlecenie uprawnionych podmiotów. Bankowa obsługa budżetu obejmuje również dokonywanie sprawozdawczości budżetowej.

# ZMIANA USTAWY BUDŻETOWEJ

Zmiana budżetu jest czym innym niż zmiany w trakcie wykonywania budżecie państwa.

Zmiany ustawy budżetowej mogą nastąpić na skutek nieprzewidzianych sytuacji i zdarzeń, powodujące zmianę globalnej kwoty zaplanowanych dochodów i wydatków budżetowych.

Zmiana ustawy budżetowej może nastąpić wyłącznie na wniosek Rady Ministrów, procedura zmiany ustawy następuje w takim samym trybie jak procedura jej uchwalania.

Zmiana ustawy budżetowej w ciągu roku powinny być dokonywane wyjątkowo, gdyż dokonywanie takich zmian może spowodować destabilizację w gospodarce budżetowej.

# ZMIANY W TRAKCIE WYKONYWANIA BUDŻETU PAŃSTWA

W trakcie wykonywania ustawy budżetowej istnieją możliwości dokonywania zmian w budżecie przy zastrzeżeniu, iż globalna kwota wydatków budżetowych nie może ulec zmianie. Zmian takich można dokonać wyłącznie przy wykorzystaniu następujących instrumentów finansowoprawnych:

- **PRZENIESIENIE PLANOWANYCH WYDATKÓW;**
- **ZWIĘKSZENIE PLANOWANYCH WYDATKÓW Z REZERWY OGÓLNEJ LUB Z REZERW CELOWYCH;**
- **BLOKOWANIE PLANOWANYCH WYDATKÓW.**

# PRZENIESIENIE PLANOWANYCH WYDATKÓW BUDŻETOWYCH - *VIERMENT*

Przeniesienie wydatków polega na zwiększeniu wydatków budżetowych w określonej podziałce klasyfikacji budżetowej, przy jednoczesnym zmniejszeniu o tę samą kwotę wysokości wydatków w innej podziałce klasyfikacji budżetowej.

Przeniesienie wydatków może odbywać się pomiędzy pozycjami planu i nie powoduje zmiany salda budżetu państwa ani nie obniża jego dochodów.

**Przeniesień pomiędzy poszczególnymi podziałkami klasyfikacji budżetowej (między rozdziałami i paragrafami) w ramach danej części i działu budżetu mogą dokonywać dysponenci części budżetowych oraz kierownicy podległych im jednostek – na podstawie właściwego upoważnienia.**

# OGRANICZENIA DOTYCZĄCE PRZENIESIEŃ PLANOWANYCH WYDATKÓW BUDŻETOWYCH

Ustawa wprowadza w art. 171 i 172 UFP **ograniczenia dotyczące przeniesień** mają one charakter podmiotowy i przedmiotowy.

- **Ograniczenia podmiotowe** - dysponenci części budżetowych mogą dokonywać przeniesień między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków, w ramach danej części i działu budżetu państwa. Na dokonanie niektórych formy przeniesień dysponenci części budżetowych muszą zwrócić się o zgodę do właściwego dysponenta pośredniego. Ustawa zastrzega, iż niektórych przeniesień wydatków może dokonywać tylko Minister Finansów, Prezes Rady Ministrów lub Rada Ministrów.
- **Ograniczenia przedmiotowe** – polegają na wskazaniu w ustawie pewnej grupy wydatków wobec których nie można dokonywać przeniesień planowanych wydatków lub wobec których w przypadku konieczności zastosowania instrumentu przenoszenia należy spełnić dodatkowe wymogi np. uzyskanie zgody Ministra Finansów polegających na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków majątkowych jednorazowo o kwotę powyżej 100 tys. zł, zakaz zwiększenia planowanych wydatków na uposażenie i wynagrodzenia.

Dokonywanie zmian w budżecie może następować na podstawie zwiększenia planowanych wydatków z rezerw budżetowych. Zwiększenie wydatków z rezerw następuje na podstawie przeniesienia określonych środków do odpowiedniej podziałki klasyfikacji budżetowej. Zwiększenie takie może nastąpić tylko i wyłącznie na podstawie indywidualnej do każdej sprawy decyzji.

Zwiększenie nie może nastąpić na wydatki, które w trakcie realizacji budżetu zostały zmniejszone w wyniku dokonanych przeniesień.

W uchwalonym budżecie występują dwa główne rodzaje rezerw:

- **Rezerwa ogólna** – która nie zawiera wskazania jakiegokolwiek przeznaczenia. Rezerwą dysponuje Rada Ministrów, która upoważnia Prezesa Rady Ministrów (może on na wniosek właściwego ministra zwiększyć wydatki w poszczególnych częściach budżetu o maksymalną kwotę 5 mln) oraz Ministra Finansów (może on na wniosek właściwego ministra zwiększyć wydatki w poszczególnych częściach budżetu o maksymalną kwotę 1 mln).
- **Rezerwa celowa** – mają określone przeznaczenie, jednak na etapie uchwalania budżetu nie można określić ich wysokości i szczegółowego podziału na pozycje klasyfikacji budżetowej. Łączna kwota rezerw nie może przekroczyć 5% wydatków ogółem. Podmiotami uprawnionymi do podziału rezerw jest Rada Ministrów i Minister Finansów, który to co do zasady dokonuje takiego podziału w porozumieniu z właściwymi ministrami lub innymi dysponentami części budżetowych.



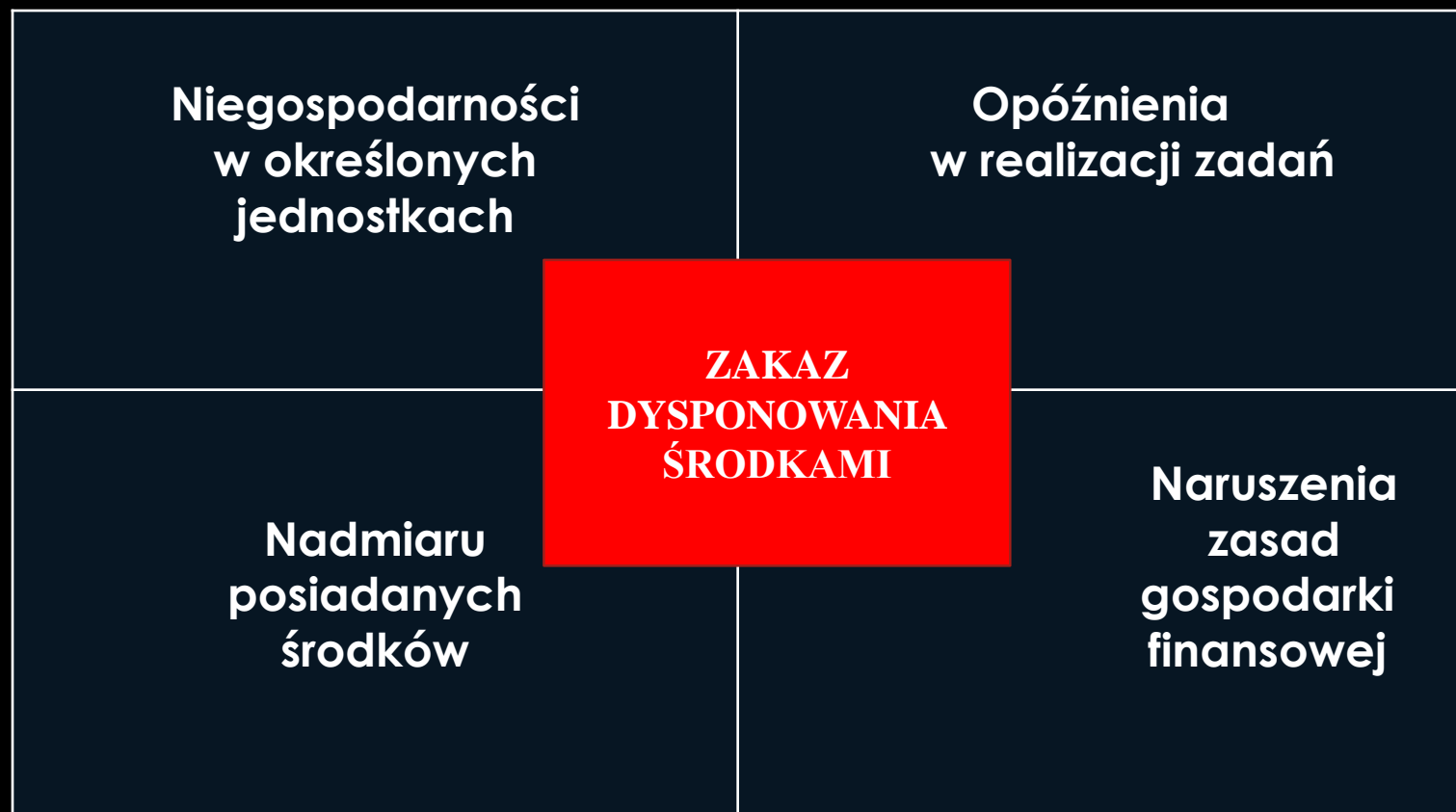
# BLOKOWANIE PLANOWANYCH WYDATKÓW

Blokowanie planowanych wydatków polega na całkowitym lub częściowym zakazie dysponowania środkami, dokonywania wydatków. Blokowanie środków może odbywać się na czas określony lub do końca roku budżetowego.

Decyzja o blokowaniu planowanych wydatków mogą podjąć następujące podmioty:

- Minister Finansów w zakresie całego budżetu (z ograniczeniami wobec podmiotów wymienionych w art. 139 ust. 2 UFP)
- Dysponenci części budżetowych w zakresie przyznanych im części
- Rada Ministrów w sytuacjach zagrożenia realizacji ustawy budżetowej

**Decyzja o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych może zostać podjęta w przypadku stwierdzenia:**



## KAZUS NR 2

Minister Finansów analizując w październiku wykonanie budżetu stwierdził, iż w jednym z Ministerstw (dysponenta części budżetowych) występuje nadmiar środków. W związku z tym Minister Finansów podjął decyzję o „zablokowaniu” kwoty 10 mln zł. Minister, w którego części budżetowej dokonano w/w operacji wniósł sprzeciw.

*Dokonaj oceny prawnej przedstawionej sytuacji. Czy działanie Ministra Finansów można uznać za prawidłowe? Proszę o uzasadnienie swojego stanowiska wraz z podaniem podstawy prawnej.*

# ZAMKNIĘCIE RACHUNKÓW PAŃSTWOWYCH

Pojęcie zamknięcia rachunków państwowych użyte zostało w art. 146 ust. 3 pkt 6 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem Rada Ministrów kieruje wykonaniem budżetu państwa oraz uchwała zamknięcie rachunków państwowych i sprawozdanie z wykonania budżetu. Co oznacza akt uchwalenia zamknięcia rachunków państwowych, w Konstytucji nie wyjaśniono. Wydaje się jednak, że należy przez to rozumieć oficjalne zatwierdzenie przez Radę Ministrów kwot dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów ujętych w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa.

# **SPRAWOZDANIE Z WYKONANIA BUDŻETU**

**Stosownie do art. 226 Konstytucji Rada Ministrów w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa.**

Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej powinno zawierać w szczególności: dochody, wydatki oraz nadwyżkę albo deficyt sektora finansów publicznych, dochody i wydatki wynikające z zamknięć rachunków budżetu państwa, sporządzone według szczegółowości i układu ustawy budżetowej, przychody i koszty państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, innych podmiotów, informację o realizacji wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego.

Sejm rozpatruje sprawozdanie i po zapoznaniu się z opinią NIK podejmuje w ciągu 90 dni uchwałę o udzieleniu lub odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium.