

**Przeгляд wydatków publicznych:**

**Przeгляд wydatków podmiotów wskazanych  
w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych**

**Warszawa, sierpień 2019 r.**

## **Przegląd wydatków publicznych:**

### **Przegląd wydatków podmiotów wskazanych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych**

#### **Redakcja:**

**Departament Polityki Wydatkowej w Ministerstwie Finansów**

Niniejszy raport jest efektem przeglądu wydatków w obszarze: wydatków podmiotów wskazanych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Raport podsumowuje wyniki przeglądu.

W części pierwszej omówione zostały zasady autonomii budżetowej i jej cel, w tym podejmowane próby ograniczenia tych przywilejów a także rozwiązania stosowane w innych krajach. W drugiej części zostały przedstawione wydatki omawianych jednostek, w tym ich struktura oraz dynamika, ze szczególnym uwzględnieniem wydatków na wynagrodzenia.

W ostatniej, trzeciej części omówiono udział parlamentu w kształtowaniu wydatków podmiotów objętych przeglądem.

Przegląd został przeprowadzony przez pracowników Departamentu Polityki Wydatkowej w Ministerstwie Finansów w okresie od grudnia 2017 r. do maja 2018 r.

Osoby odpowiedzialne za przeprowadzenie przeglądu i opracowanie niniejszego raportu dziękują wszystkim, którzy udzielili wsparcia podczas prac nad przeglądem.

W celu ponownego wykorzystywania treści informacji zawartych w dokumencie osoby lub podmioty pobierające te informacje są zobowiązane do:

- 1) poinformowania o źródle, czasie wytworzenia i pozyskania tych informacji, poprzez podanie pełnej nazwy Ministerstwa Finansów lub nazwy skróconej – MF;
- 2) poinformowania o przetworzeniu informacji ponownie wykorzystywanej.

Ministerstwo Finansów nie ponosi odpowiedzialności za treść informacji przetworzonych przez podmiot ponownie wykorzystujący te treści.

## Spis treści

1. Kontekst .....	4
2. Zasady autonomii budżetowej i jej cel .....	6
2.1 Inne aspekty autonomii budżetowej .....	10
2.2 Próby ograniczenia autonomii .....	12
2.3 Rozwiązania w innych krajach .....	14
3. Wydatki jednostek .....	16
3.1 Dynamika .....	17
3.2 Ujęcie strukturalne .....	19
3.3 Zatrudnienie i wynagrodzenia .....	20
4. Rola parlamentu w kształtowaniu wydatków jednostek autonomii budżetowej .....	21
5. Wnioski .....	25
Załącznik 1 – Propozycje zmian wydatków jednostek z art. 139 ust. 2 uofp w trakcie parlamentarnego etapu prac nad ustawą budżetową .....	27
Załącznik 2 – Nominalny i realny wzrost planowanych wydatków badanych jednostek .....	35

## 1. Kontekst

W procesie przygotowania ustawy budżetowej na kolejny rok, Minister Finansów wskazuje poszczególnym dysponentom części budżetowych limity wydatków. Zasada ta nie dotyczy jednostek lub ich grup wskazanych w art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>1</sup>. Ich dochody i wydatki Minister Finansów, zgodnie z tą ustawą, włącza do projektu ustawy budżetowej. W praktyce oznacza to, że ani Minister Finansów, ani Rada Ministrów nie posiadają uprawnień do modyfikowania przedkładanych przez ww. instytucje propozycji. Uprawnieniem takim dysponuje jedynie parlament<sup>2</sup>.

Wydatki jednostek zaliczonych do tej grupy stanowiły w latach 2011-2017 ok. 2,5% wszystkich wydatków budżetu państwa. Organy i jednostki wskazane w art. 139 ust. 2 uofp należą jednak do grupy jednostek, których planowane wydatki pomniejszają tzw. kwotę wydatków, o której mowa w art. 112aa uofp. W konsekwencji otrzymywany jest wiążący dla pozostałych dysponentów nieprzekraczalny limit wydatków. Tym samym, im większe są planowane wydatki omawianych podmiotów, tym odpowiednio obniżony będzie nieprzekraczalny limit wydatków dla pozostałych jednostek, których wydatki określa ustawa budżetowa.

Sumę wydatków jednostek wskazanych w art. 139 ust. 2 uofp w latach 2011-2018 oraz jej dynamikę przedstawia poniższa tabela:

**Tabela 1. Wydatki jednostek wskazanych w art. 139 ust. 2 uofp oraz ich dynamika w latach 2011-2019<sup>3</sup>.**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Suma wydatków (tys. zł)	8 034 148	8 030 118	8 230 972	8 795 855	9 015 245	9 082 787	9 359 429	10 331 099	11 264 662
Zmiana w stosunku do roku bazowego 2011 (%)		-0,1	2,4	9,5	12,2	13,1	16,5	28,6	40,2
Zmiana w stosunku do roku poprzedniego (%)		-0,1	2,5	6,9	2,5	0,7	3,0	10,4	9,0

*Źródło: opracowanie własne na podstawie: 2011-2017 – wykonanie, dane Ministerstwa Finansów, 2018 – ustawa budżetowa na rok 2018 r. z 11 stycznia 2018 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 291);*

*\* na podstawie Projektu ustawy budżetowej na rok 2019 z dnia 21 sierpnia 2018 r. przekazanego Radzie Dialogu Społecznego.*

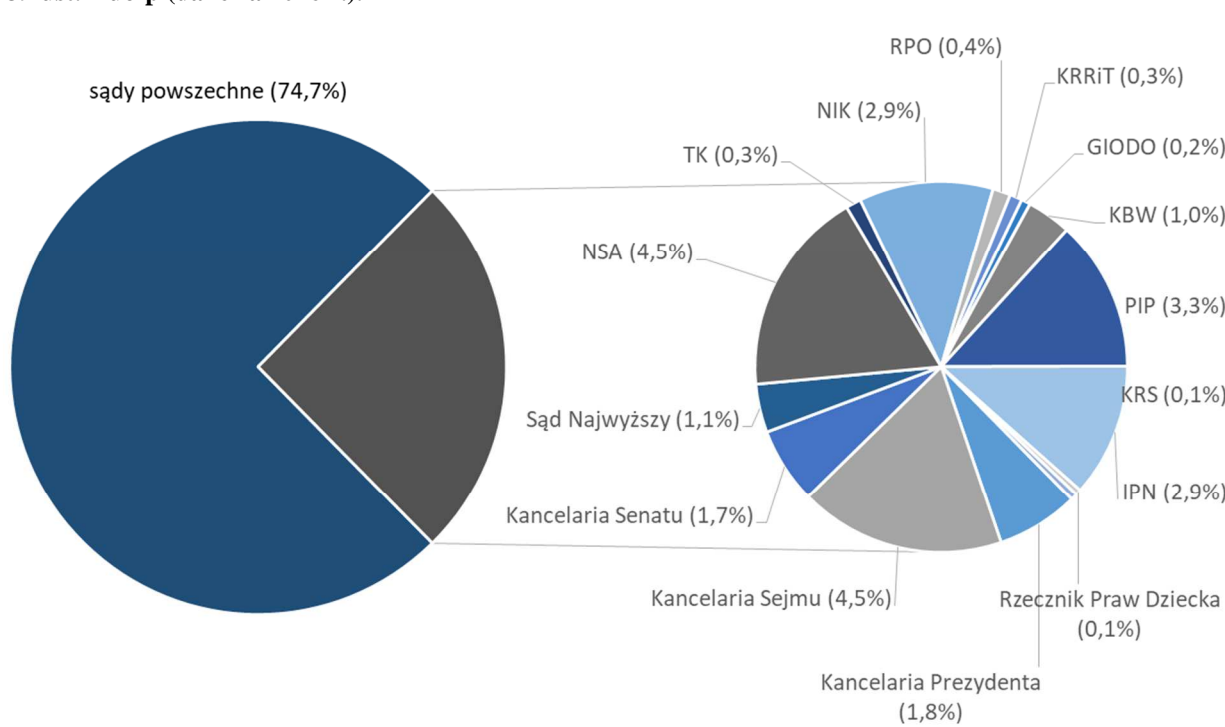
<sup>1</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 207, zwana dalej również „uofp”.

<sup>2</sup> Organem uprawnionym do zmiany propozycji planów wydatków podmiotów uprzywilejowanych jest faktycznie Sejm, poprzez głosowanie nad ostateczną treścią ustawy budżetowej. Natomiast obie izby parlamentu są uprawnione do proponowania zmian (zgłaszania poprawek). Prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy budżetowej przysługuje w zależności od etapu prac legislacyjnych w Sejmie: Radzie Ministrów, komisjom parlamentarnym oraz posłom, a w czasie II czytania projektu ustawy: grupie co najmniej 15 posłów, przewodniczącemu klubu lub koła albo upoważnionemu przez niego wiceprzewodniczącemu (za: Michał Królikowski i Wojciech Odrowąż-Sypniewski (red.), Przewodnik poselski. Organizacja i funkcje Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa 2011).

<sup>3</sup> O ile w raporcie nie wskazano inaczej, wszystkie wartości są wartościami nominalnymi.

Badane wydatki w całym okresie 2011-2017 rosły w tempie szybszym niż wydatki w dziale 750 budżetu państwa - administracja publiczna (12,8%), ale wolniej niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej (25,7%). Inflacja<sup>4</sup> w tym okresie wyniosła natomiast 5,1%. Poniższy wykres obrazuje udział poszczególnych jednostek w ogóle wydatków podmiotów wymienionych w art. 139 ust. 2 uofp (dane za 2016 r.)<sup>5</sup>:

**Wykres 1. Udział wydatków poszczególnych jednostek w ogóle wydatków jednostek wymienionych w art. 139 ust. 2 uofp (dane za 2016 r.).**



Źródło: opracowanie własne

Ok. 75% wszystkich wydatków jednostek uprzywilejowanych stanowiły wydatki sądownictwa powszechnego (wraz z Sądem Najwyższym oraz Naczelnym Sądem Administracyjnym i wojewódzkimi sądami administracyjnymi to już ok. 80%).

Chociaż grupa jednostek wskazanych w art. 139 ust. 2 uofp nie zmieniła się od 1998 r., to zwiększała się ona znacznie na przestrzeni wcześniejszych lat wraz z kolejnymi nowelizacjami tej ustawy (a przed 1998 r. – ustawy Prawo budżetowe). Raz, w 1997 r. zrezygnowano z przyznanej uprzednio autonomii<sup>6</sup> natomiast w 2008 r. podjęto próbę

<sup>4</sup> Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszany przez Główny Urząd Statystyczny na podstawie art. 94 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1383, 1386 i 2120).

<sup>5</sup> Analiza struktury wydatków w poszczególnych latach badanego okresu nie wykazała istotnych różnic, dlatego też przedstawiono dane z wybranego - 2016 r.

<sup>6</sup> W historii podmiotów objętych autonomią budżetową w Polsce znany jest jeden przypadek jej pozbawienia. Miał on miejsce w 1997 r. Na mocy art. 62 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 1997 r. nr 54 poz. 348), do artykułu 31 ust. 3 pkt 2 ówczesnej ustawy Prawo budżetowe, zawierającego wykaz

systemowych zmian w tym obszarze<sup>7</sup>. Stale zwiększał się natomiast zakres zadań tych jednostek.

Chociaż podobne rozwiązanie funkcjonuje w wielu innych krajach UE, to według analiz przeprowadzonych przez Biuro Analiz Sejmowych<sup>8</sup>, przedmiotowy zakres autonomii nie jest w nich tak szeroki, jak w Polsce.

Zasadne jest zatem pytanie, czy zastosowane w art. 139 ust. 2 ustawy rozwiązanie wpływa na rozluźnienie dyscypliny fiskalnej tych instytucji, czy też nie.

## **2. Zasady autonomii budżetowej i jej cel**

Instytucje państwowe, o których mowa w art. 139 ust. 2 uofp, to podmioty pozarządowe, cieszące się specjalnymi prawami w zakresie tworzenia swoich planów finansowych. Zgodnie z art. 138 uofp Minister Finansów przedstawia Radzie Ministrów założenia projektu budżetu państwa na następny rok, a materiały do tego projektu opracowują i przedstawiają dysponenci poszczególnych części budżetowych, w ramach wyznaczonych przez Ministra Finansów limitów, oszacowanych przy uwzględnieniu limitu wydatków określonego na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej. Jednakże Minister Finansów nie ma pełnego wpływu na kształt tego projektu. Zgodnie z art. 139 ust. 2 uofp, (a w przypadku niektórych podmiotów również przepisów odrębnych), zobowiązany jest włączyć do projektu ustawy dochody i wydatki wymienionych w tym artykule podmiotów i grup podmiotów. Oznacza to, że nie ma on możliwości ingerowania w treść przedkładanych przez nie planów finansowych, narzucania im limitów wydatków, czy korygowania wysokości przedstawionych kwot. Upnień takich nie posiada także Rada Ministrów<sup>9</sup>. Jedynie parlament<sup>10</sup> w toku prac nad budżetem, może podejmować decyzje odnośnie propozycji zmian w tym zakresie. Z tego powodu instytucje pozarządowe, wymienione w art. 139 ust. 2 uofp, nazywane są podmiotami uprzywilejowanymi lub korzystającymi z autonomii budżetowej. Należą do nich (w kolejności występowania w art. 139 ust. 2 uofp):

- 1) Kancelaria Sejmu
- 2) Kancelaria Senatu
- 3) Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

---

podmiotów objętych autonomią budżetową, został dopisany Urząd Regulacji Energetyki (URE). Jednak ustawa Prawo energetyczne, zgodnie z jej art. 72, weszła w życie dopiero po upływie sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia (czyli w dniu 5 grudnia 1997 r.). W tym samym dniu zaczęła również obowiązywać ustawa z dnia 4 grudnia 1997 r. o zmianie ustawy Prawo budżetowe i ustawy – Prawo energetyczne, w której (w art. 1) wykreślono Urząd Regulacji Energetyki z art. 31 ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo budżetowe. Tym samym URE, którego struktury pod koniec 1997 r. dopiero tworzono, nie skorzystał z autonomii budżetowej.

<sup>7</sup> Patrz szerzej: pkt 2, str. 8 raportu.

<sup>8</sup> Z. Szpringer, Procedura Budżetowa na tle innych państw, Studia BAS Nr 3(23) 2010, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, str. 46.

<sup>9</sup> L. Lipiec-Warzecha, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, ABC Wolters Kluwer, Warszawa, 2011 r., s.732

<sup>10</sup> Ostateczną decyzję o kształcie ustawy budżetowej, jak wskazano na str. 4 w przypisie 2, podejmuje Sejm.

- 4) Trybunał Konstytucyjny
- 5) Najwyższa Izba Kontroli
- 6) Sąd Najwyższy
- 7) Naczelny Sąd Administracyjny wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi
- 8) Krajowa Rada Sądownictwa
- 9) Sądownictwo powszechne
- 10) Rzecznik Praw Obywatelskich
- 11) Rzecznik Praw Dziecka
- 12) Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
- 13) Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych<sup>11</sup>
- 14) Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu
- 15) Krajowe Biuro Wyborcze
- 16) Państwowa Inspekcja Pracy

Jak wskazano powyżej autonomia budżetowa części z ww. podmiotów nie wynika wyłącznie z regulacji zawartych w ustawie o finansach publicznych. W przypadku Najwyższej Izby Kontroli, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego i sądów powszechnych, taki przepis (włączenie projektu budżetu danej instytucji do projektu budżetu państwa) zawarta jest również w ustawach regulujących działalność tych jednostek<sup>12</sup>.

Uzasadnienie uprzywilejowanej pozycji niektórych z nich ma korzenie historyczne. Wywodzi się z „*tradycji polegającej na uchwalaniu wydatków na utrzymanie dworu panującego (króla, cesarza) w wysokości zaproponowanej przez panującego*”<sup>13</sup>.

Jako współczesne uzasadnienie dla takiego rozwiązania wskazuje się natomiast potrzebę ochrony organów wymienionych w art. 139 ust. 2 uofp przed możliwością ograniczenia zdolności ich działania w wyniku „*nadużycia budżetowych kompetencji władzy wykonawczej*”<sup>14</sup> oraz „*uniezależnienie działalności tych podmiotów od bieżącej sytuacji*”

---

<sup>11</sup> Zgodnie z art. 166 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1000) w dniu 25 maja 2018 r. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych został zastąpiony przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych.

<sup>12</sup> Na podstawie art. 26. ust 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, projekt budżetu Najwyższej Izby Kontroli w brzmieniu uchwalonym przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli minister właściwy do spraw budżetu włącza do projektu budżetu państwa; na podstawie art. 7. § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, projekt dochodów i wydatków Sądu Najwyższego, w brzmieniu uchwalonym przez Kolegium Sądu Najwyższego, minister właściwy do spraw finansów publicznych włącza do projektu budżetu państwa; na podstawie art. 14. § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, projekt dochodów i wydatków Naczelnego Sądu Administracyjnego obejmuje także dochody i wydatki wojewódzkich sądów administracyjnych. Projekt dochodów i wydatków w brzmieniu ustalonym przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego minister właściwy do spraw finansów publicznych włącza do projektu budżetu państwa; na podstawie art. 14. ust. 1. ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Projekt dochodów i wydatków Trybunału, o którym mowa w art. 6 ust. 2 pkt 9, minister właściwy do spraw finansów publicznych włącza do projektu budżetu państwa.

<sup>13</sup> C. Kosikowski, Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz, LexisNexis, Warszawa 2010 r., s. 383.

<sup>14</sup> T. Nowak [w:] H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 363.

*budżetu*<sup>15</sup>. Argumenty orędowników autonomii budżetowej – najczęściej samych podmiotów należących do tego grona – opierają się na konstytucyjnej zasadzie równowagi i współdziałania trzech władz, czy sformułowanej w art. 173 konstytucji zasadzie niezawisłości sądów i trybunałów. Przykładowo, w opinii Krajowej Rady Sądownictwa<sup>16</sup> w sprawie rządowych projektów ustawy o finansach publicznych oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych z dnia 12 września 2007 r., próba zmiany dotychczasowego trybu planowania i włączania do budżetu państwa dochodów i wydatków jednostek organizacyjnych sądownictwa, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Krajowej Rady Sądownictwa jest właśnie naruszeniem tych fundamentalnych zasad.

Próby ograniczenia liczby podmiotów korzystających z przywileju autonomii budżetowej lub zmiany zasad jej funkcjonowania, podejmowane przez rząd nie zostały nigdy zrealizowane. Jako przykład może posłużyć rządowy projekt ustawy o finansach publicznych z 20 października 2008 r. (druk sejmowy nr 1181), w którym zaproponowano utrzymanie autonomii budżetowej dla Kancelarii Sejmu, Senatu i Prezydenta, Trybunału Konstytucyjnego, NIK, Sądu Najwyższego i sądów powszechnych oraz NSA i sądów administracyjnych, natomiast w odniesieniu do pozostałych podmiotów postulowano ograniczenie możliwości samodzielnego konstruowania budżetów w zależności od dynamiki wzrostu wydatków przyjętej w założeniach do projektu ustawy budżetowej – przy wartościach nieprzekraczających dwukrotności tej dynamiki pozostawiano by plany budżetowe tych jednostek bez zmian, natomiast w przypadku przekroczenia tej granicy – musiałyby być one konsultowane z Ministrem Finansów. Przy braku konsensusu mógłby włączyć on do projektu ustawy budżetowej plan finansowy danej instytucji, w którym wydatki zostałyby ograniczone do przyjętej granicy<sup>17</sup>. W toku prac legislacyjnych podział na dwie grupy o odmiennym zakresie swobody w konstruowaniu planów budżetowych poddany został nawet dyskusjom nad dalszym ich różnicowaniem – zgłoszono propozycję wykreślenia z grupy jednostek o ograniczonej swobodzie planowania (art. 130 ust. 3 projektowanej ustawy) tych z nich, które nie mają umocowania konstytucyjnego. Uzasadnieniem takiego podejścia był postulat równego traktowania podmiotów stojących na straży przestrzegania prawa (w różnych dziedzinach), powoływanych ustawami zwykłymi, z których nie wszystkie znalazły się wcześniej na liście instytucji objętych autonomią budżetową. Jednakże, mimo początkowej pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych, po zgłoszonej podczas II czytania poprawce, ostatecznie komisja ta zaakceptowała powrót do ówczesnego, a zarazem obecnego stanu prawnego, czyli braku podziału na dwie grupy i traktowanie budżetów tych jednostek na dotychczasowych zasadach. Takie postanowienia ostatecznie pozostały do dziś w uofp.

---

<sup>15</sup> prof. WSIZ dr Wojciech Misiąg (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Duże komentarze Becka, Wydawnictwo C.H.BECK, Warszawa 2015, s. 498.

<sup>16</sup> Opinia Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie rządowych projektów: ustawy o finansach publicznych oraz ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych z dnia 12 września 2007 r. (K. Sędz. Nr 9, poz. 2).

<sup>17</sup> Rządowy projekt ustawy o finansach publicznych, druk nr 1181 - uzasadnienie <http://orka.sejm.gov.pl/druki6ka.nsf/wgdruku/1181>.



Krytycy obecnego kręgu instytucji posiadających autonomię budżetową wskazują, że o ile zasadnym rozwiązaniem wydaje się umieszczenie wśród nich takich podmiotów jak naczelne organy władzy publicznej, sądy i trybunały, czy naczelny organ kontroli państwowej – NIK, o tyle trudniej o takie wyjaśnienie w przypadku pozostałych podmiotów (np. IPN, PIP czy KRRiT)<sup>18</sup>. Trudno jednoznacznie stwierdzić, jakie były przesłanki i kryteria włączania ich do grupy podmiotów uprzywilejowanych, zwłaszcza, że grupa ta została powiększona w największym stopniu na początku lat 90-tych XX w., kiedy to proces dokumentowania, a w szczególności digitalizacji poszczególnych etapów prac legislacyjnych nie był tak rozwinięty, jak obecnie. Pogląd o braku wspólnych i wyraźnych przesłanek do poszerzania kręgu podmiotów uprzywilejowanych wyrażany był natomiast w komentarzach do uofp: „Zjawisko częstych zmian list podmiotów uprawnionych do włączenia swoich projektów do projektu budżetu państwa bez negocjacji obserwowane na przestrzeni kilku lat wywołuje nieodparte wrażenie o braku jednolitości kryterium wyodrębnienia podmiotów uprawnionych”<sup>19</sup>.

Jak już wspomniano, tylko część z omawianych jednostek ma umocowanie konstytucyjne, które również bywa traktowane jako uzasadnienie przynależności do podmiotów uprzywilejowanych, choć nie do końca słusznie. Przykładowo, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji znalazła się w gronie podmiotów objętych autonomią budżetową na mocy ustawy o zmianie ustawy Prawo budżetowe (...) z 16 listopada 1994 r.<sup>20</sup>, a więc zanim stała się organem wskazanym w konstytucji.

Przed zmianami ustrojowymi w 1989 r., na podstawie ustawy Prawo budżetowe z 1984 r.<sup>21</sup>, do podmiotów uprzywilejowanych, których dochody i wydatki minister właściwy do spraw finansów publicznych zobowiązany był włączyć do projektu ustawy budżetowej, należały tylko trzy: Rada Państwa, Sejm oraz Najwyższa Izba Kontroli. Ustawą Prawo budżetowe z 1991 r. (uchylającą ustawę z 1984 r.) do tego katalogu (zmieniając jednocześnie Radę Państwa na Kancelarię Prezydenta RP, a Sejm na Kancelarię Sejmu) dodano również Kancelarię, reaktywowanego po wyborach w 1989 r., Senatu, a także: Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, Trybunał Konstytucyjny, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Państwową Inspekcję Pracy. W wyniku powoływania do życia kolejnych instytucji, liczba ta powiększała się: w 1994 r. o Krajową Radę Radiofonii i Telewizji oraz Krajowe Biuro Wyborcze, a w 1997 r. – o Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Pierwsza ustawa o finansach publicznych, z 1998 r. (uchylająca ustawę Prawo budżetowe z 1991 r.) nie wprowadziła zmian w tym zakresie, jednak już kolejne jej nowelizacje – tak, powiększając katalog jednostek uprzywilejowanych o: Instytut Pamięci Narodowej, Rzecznika Praw Dziecka, sądy powszechne oraz Krajową Radę Sądownictwa. W niezmienionej liczbie katalog tych jednostek uwzględniano w kolejnych ustawach

---

<sup>18</sup> prof. KUL dr hab. Paweł Smoleń (red), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz., Wydawnictwo C.H.BECK, Warszawa 2014, s. 809.

<sup>19</sup> J. Stankiewicz, Istota i zasady procedury w budżecie państwa [w:] C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), Finanse publiczne..., Wolters Kluwer, Warszawa, s. 351

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 16 listopada 1994 r. o zmianie ustaw: Prawo budżetowe oraz o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz. U. 1994 nr 133 poz. 685.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 3 grudnia 1984 r. Prawo budżetowe, Dz. U. 1984 nr 56 poz. 283.

o finansach publicznych (z 2005 i 2009 r.). Zestawienie wszystkich zmian ilustruje poniższa tabela<sup>22</sup>.

**Tabela 2. Lata obejmowania poszczególnych instytucji autonomią budżetową.**

Podmioty autonomii budżetowej	Rok objęcia autonomią budżetową				
	1984	1991	1994	1997	1998
Kancelaria Prezydenta RP	x*	x			
Kancelaria Sejmu	x**	x			
Kancelaria Senatu		x			
Sąd Najwyższy		x			
NSA		x			
TK		x			
NIK	x				
RPO		x			
KRRiT			x		
GIODO				x	
KBW			x		
PIP		x			
IPN					x
RPD					x
sądy powszechne					x
KRS					x

Źródło: opracowanie własne.

\* w Ustawie Prawo budżetowe z 1984 r. jest mowa o dochodach i wydatkach Rady Państwa (zamiast Kancelarii Prezydenta RP)

\*\* w Ustawie Prawo budżetowe z 1984 r. jest mowa o dochodach i wydatkach Sejmu (zamiast Kancelarii Sejmu)

## 2.1 Inne aspekty autonomii budżetowej

Jednostek wskazanych w art. 139 ust. 2 uofp nie obejmują również (lub są zmodyfikowane) inne instrumenty zarządzania finansami publicznymi.

1. Zgodnie z art. 112aa ust. 3 pkt 2 uofp, planowane wydatki organów i jednostek wskazanych w art. 139 ust. 2 uofp pomniejszają tzw. kwotę wydatków wynikającą ze stabilizującej reguły wydatkowej. W konsekwencji otrzymywany jest wiążący dla pozostałych dysponentów nieprzekraczalny limit wydatków.
2. Jednostki autonomii budżetowej nie podlegają dokonywanej przez Ministra Finansów, ocenie planowania i gospodarowania środkami publicznymi. Na podstawie art. 176 ust. 1 uofp Minister Finansów może dokonać oceny planowania i gospodarowania środkami

<sup>22</sup> W tabelach i wykresach w niniejszym raporcie podmioty autonomii budżetowej uszeregowane zostały w kolejności wg numerów części budżetowych, zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz. U. 2009 nr 211 poz. 1633 z późn. zm.).

publicznymi w jednostkach sektora finansów publicznych, z wyłączeniem jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2, i jednostek samorządu terytorialnego.

3. Zgodnie z art. 177 ust. 1 uofp, w przypadku stwierdzenia: niegospodarności w określonych jednostkach, opóźnień w realizacji zadań, nadmiaru posiadanych środków lub naruszenia zasad gospodarki finansowej może być podjęta decyzja o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych. Decyzje o blokowaniu planowanych wydatków, w przypadkach określonych w ust. 1, podejmuje Minister Finansów w zakresie całego budżetu państwa, z wyłączeniem jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2.
4. Uprawnienia koordynacyjne Ministra Finansów obejmują wszelkie jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane do prowadzenia audytu wewnętrznego i prowadzące go na podstawie decyzji kierownika tej jednostki lub Ministra Finansów, z wyjątkiem jednostek określonych w art. 139 ust. 2 uofp<sup>23</sup>. Zgodnie z art. 292 uofp, do zadań Ministra Finansów w zakresie koordynacji audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych należy w szczególności: zlecenie przeprowadzenia audytu wewnętrznego, z wyłączeniem jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2, oraz ocena audytu wewnętrznego, również z wyłączeniem jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2.
5. Jednostki autonomii budżetowej zostały wyłączone również z audytu<sup>24</sup> oraz oceny audytu<sup>25</sup>, w zakresie środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez Państwa Członkowskie EFTA, inicjowanego przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, jak również przez Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z art. 293 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, Szef Krajowej Administracji Skarbowej może zlecić przeprowadzenie audytu wewnętrznego w zakresie środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, w jednostkach, o których mowa w art. 274 ust. 1–4, z wyłączeniem jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2. Audyt wewnętrzny zlecony, o którym mowa w art. 292 ust. 1 pkt 1, może być przeprowadzony także na polecenie Prezesa Rady Ministrów. W myśl art. 294 ust. 1 uofp, Szef Krajowej Administracji Skarbowej może dokonać oceny audytu wewnętrznego w zakresie środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, w jednostkach, o których mowa w art. 274 ust. 1–4, z wyłączeniem jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2.
6. Podmiotów wymienionych w art. 139 ust. 2 uofp nie obejmuje obowiązek składania sprawozdań i przekazywania informacji związanych z funkcjonowaniem kontroli zarządczej<sup>26</sup> oraz audytu wewnętrznego<sup>27</sup>. Zgodnie z art. 295 ust. 2 uofp, kierownik jednostki, o której mowa w art. 274 ust. 1, 2 i 4–6, z wyłączeniem jednostek samorządu terytorialnego oraz jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2, przedstawia Ministrowi Finansów, na jego wniosek, w każdym czasie, informacje związane z funkcjonowaniem kontroli zarządczej. Na podstawie art. 296 uofp, kierownik komórki audytu wewnętrznego jednostki sektora finansów publicznych obowiązanej do prowadzenia audytu wewnętrznego, z wyłączeniem jednostek samorządu terytorialnego oraz jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2, przedstawia Ministrowi Finansów, na jego wniosek,

---

<sup>23</sup> Art. 292 ustawy o finansach publicznych.

<sup>24</sup> Art. 293 ustawy o finansach publicznych.

<sup>25</sup> Art. 294 ustawy o finansach publicznych.

<sup>26</sup> Art. 295 ustawy o finansach publicznych.

<sup>27</sup> Art. 296 ustawy o finansach publicznych.

w każdym czasie, informacje i dokumenty związane z prowadzeniem audytu wewnętrznego.

Dodatkowo, kierownikom części jednostek wskazanych w art. 139 ust. uofp (Najwyższej Izby Kontroli<sup>28</sup>, Sądu Najwyższego<sup>29</sup>, Najwyższego Sądu Administracyjnego<sup>30</sup>, Trybunału Konstytucyjnego<sup>31</sup>, sądów powszechnych) na podstawie ustaw regulujących ich działalność, w zakresie wykonywania budżetów tych jednostek, przysługują uprawnienia ministra właściwego do spraw budżetu lub do spraw finansów publicznych.

Autonomia budżetowa nie zwalnia jednak objętych nią podmiotów ze stosowania innych przepisów regulujących sektor finansów publicznych, w tym wskazanego w art. 44 ust. 3 uofp obowiązku dokonywania wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny.

## 2.2 Próby ograniczenia autonomii

W 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował<sup>32</sup> do Trybunału Konstytucyjnego pismo w którym podniósł, że tzw. ustawy okołobudżetowe<sup>33</sup> naruszają konstytucyjną (a nie tylko ustawową) niezależność sądów, trybunałów i samego rzecznika.

W ustawach okołobudżetowych na lata 2013-2015 (również na 2018 r.) zawarte zostały przepisy ograniczające poziom wydatków na wynagrodzenia do poziomu z roku poprzedniego, z wyłączeniem wynagrodzeń finansowanych w ramach programów realizowanych z udziałem środków unijnych oraz niepodlegających zwrotowi środków pochodzących z państw EFTA i innych źródeł zagranicznych, między innymi w urzędach organów władzy państwowej, kontroli, ochrony prawa, sądach i trybunałach wymienionych w art. 139 ust. 2 uofp, z wyłączeniem wynagrodzeń sędziów, prokuratorów, asesorów i referendarzy sądowych, a także:

- w 2013 r.: wynagrodzeń związanych z utworzeniem w 2013 r. nowych etatów w następujących częściach: 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich w wysokości 667 tys. zł oraz 14 – Rzecznik Praw Dziecka w wysokości 192 tys. zł;
- w 2015 r.: wynagrodzeń związanych z utworzeniem w roku 2015 nowych etatów w części 05 – Naczelny Sąd Administracyjny w wysokości 1 626 tys. zł;

---

<sup>28</sup> Na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. 1995 nr 13 poz. 59 z późn. zm.), Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli w zakresie wykonywania budżetu Najwyższej Izby Kontroli przysługują uprawnienia ministra właściwego do spraw budżetu.

<sup>29</sup> Na podstawie art. 7 § 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. 2018 poz. 5 z późn. zm.), w zakresie wykonywania budżetu Sądu Najwyższego Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego przysługują uprawnienia ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

<sup>30</sup> Na podstawie art. 14 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. 2002 nr 153 poz. 1269 z późn. zm.), w zakresie wykonywania budżetu sądów administracyjnych Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego przysługują uprawnienia ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

<sup>31</sup> Na podstawie art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. 2016 poz. 2072), w zakresie wykonywania budżetu Trybunału Prezesowi Trybunału przysługują uprawnienia ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

<sup>32</sup> Pismo RPO z 22 lipca 2015 r. (nr VII.510.29.2015.ST).

<sup>33</sup> We wniosku odnoszono się do ustawy na 2014 r.

- w 2018 r.: wynagrodzeń związanych z utworzeniem w roku 2018 nowych etatów w części 05 – Naczelny Sąd Administracyjny, w wysokości 2 717 tys. zł.

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 27 lipca 2016 r.<sup>34</sup> umorzył postępowanie w tej sprawie, zwracając uwagę, że kwestionowana ustawa utraciła moc obowiązującą – obowiązywała w konkretnym roku budżetowym. Tym samym Trybunał nie rozstrzygnął o zgodności rozwiązań stosowanych w ustawie budżetowej z konstytucją w kontekście zapewnienia niezależności Rzecznika Praw Obywatelskich.

Jak już wskazano w pkt. 2 powyżej, w 2008 r. podjęto również próbę systemowej reformy autonomii budżetowej, postulując wyodrębnienie jednostek, których wydatki nie powinny rosnać w tempie szybszym niż dwukrotność dynamiki wzrostu wydatków zakładanej w ustawie budżetowej.

Wzrost wydatków w przypadku części podmiotów wymienionych w art. 139 ust. 2 uofp w znacznej mierze wynika ze wzrostu wynagrodzeń sędziów i prokuratorów, które podlegają corocznej waloryzacji (wraz ze wzrostem przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku<sup>35</sup>), w przeciwieństwie do wynagrodzeń większości innych pracowników jednostek budżetowych. W 2012 r. miało miejsce zamrożenie wynagrodzeń sędziów na podstawie przepisów ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 291, poz. 1707). Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o zbadanie zgodności z konstytucją tych przepisów, uznając, że zamrożenie wynagrodzeń sędziów w 2012 r. nie naruszyło konstytucji. W komunikacie po ogłoszeniu wyroku<sup>36</sup> Trybunał zwrócił uwagę, że jednoroczne zamrożenie wynagrodzeń sędziów (podczas gdy płace w pozostałej części sfery budżetowej były zamrożone już od 2008 r.) było jednym z wielu oszczędnościowych działań ustawodawcy w sytuacji szybkiego wzrostu relacji długu publicznego do produktu krajowego brutto. Zastrzegł jednocześnie, że werdykt ten wynikał z incydentalnego

---

<sup>34</sup> Sygn. akt K18/15.

<sup>35</sup> Przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1383 i 1386) stanowi podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego:

- sędziego zgodnie z art. 91 § 1c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.);
- prokuratora zgodnie z art. 123 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2016 r. poz. 177, z późn. zm.), wcześniej art. 61a ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, z późn. zm.);
- sędziego Trybunału Konstytucyjnego zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 2073, z późn. zm.), wcześniej art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.);
- sędziego Sądu Najwyższego zgodnie z art. 48 § 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 5), wcześniej art. 42 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 240, poz. 2052, z późn. zm.).

We wszystkich ww. ustawach zawarto ponadto zastrzeżenie, że w przypadku zmniejszenia się przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale roku poprzedniego podstawa ustalenia wynagrodzenia zasadniczego jest przyjmowana w dotychczasowej wysokości.

<sup>36</sup> <http://trybunal.gov.pl/rozprawy/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/2419-wynagrodzenie-sedziow/>

charakteru regulacji i uwzględnienia trudnej sytuacji finansowej państwa, zagrażającej równowadze budżetowej.

Kwestia zgodności z prawem unijnym przepisów zmieniających zasady kształtowania wynagrodzeń sędziów była rozpatrywana przez Trybunał Sprawiedliwości UE w następstwie obniżenia wynagrodzeń sędziów w Portugalii w związku z postępowaniem, wytoczonym przez stowarzyszenie sędziów portugalskich przeciwko tamtejszemu trybunałowi obrachunkowemu<sup>37</sup>. Zgodnie z wyrokiem Trybunału „zasada niezawisłości sędziowskiej nie stoi na przeszkodzie stosowaniu wobec członków Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego) ogólnych przepisów o obniżeniu wynagrodzeń, takich jak przepisy, których dotyczy sprawa w postępowaniu głównym, związanych z wymogami zlikwidowania nadmiernego deficytu budżetowego oraz z programem pomocy finansowej Unii Europejskiej”. W orzeczeniu Trybunał wskazał, że przepisy dotyczące obniżenia wynagrodzeń w sektorze finansów publicznych zostały wprowadzone ustawą z dnia 12 września 2014 r. ze względu na wymogi związane z likwidacją nadmiernego deficytu budżetowego oraz w kontekście programu pomocy finansowej Unii dla Portugalii i objęły nie tylko członków trybunału obrachunkowego, ale różne osoby pełniące funkcje publiczne i wykonujące zadania w sektorze publicznym, w tym przedstawiciele władz ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, miały zatem charakter przepisów ogólnych, a nie ustanowionych wobec członków trybunału obrachunkowego, ponadto były to przepisy przejściowe.

### 2.3 Rozwiązania w innych krajach.

W Niemczech autonomia budżetowa obejmuje następujące sześć podmiotów, z których pierwsze cztery to organy konstytucyjne: prezydent, niższa izba parlamentu (*Bundestag*), wyższa izba parlamentu (*Bundesrat*), trybunał konstytucyjny (*Bundesverfassungsgericht*), Federalna Izba Obrachunkowa (*Bundesrechnungshof*) oraz Federalny Pełnomocnik ds. Ochrony Danych i Wolności Informacji (*Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*). Podmioty te nie podlegają procedurze ustalania limitów dla dysponentów (*Eckwerte*). W decyzji rządu ws. limitów (*Eckwertebeschluss*) dla tych podmiotów podaje się informacyjnie kwoty z właściwych wieloletnich planów finansowych<sup>38</sup>. Instytucje te opracowują swoje projekty budżetów i przekazują ministrowi finansów, podobnie jak ministerstwa, jednak te ostatnio ograniczone są ustaleniami zawartymi w decyzji rządu ws. limitów. Zgodnie z przepisami §28 *Bundeshaushaltsordnung* (BHO)<sup>39</sup>, minister finansów, przygotowując projekt budżetu federalnego, może po konsultacjach wprowadzić

---

<sup>37</sup> Sprawa C-64/16, wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Supremo Tribunal Administrativo (najwyższy sąd administracyjny, Portugalia) postanowieniem z dnia 7 stycznia 2016 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 5 lutego 2016 r., w postępowaniu: Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas.

<sup>38</sup> Por. *Eckwertebeschluss der Bundesregierung zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2018 und zum Finanzplan 2017 bis 2021*.

<sup>39</sup> *Bundeshaushaltsordnung* (z 19 sierpnia 1969 r. z późn. zm.) – akt prawny określający zasady opracowania projektu budżetu federalnego, jego procedowania przez rząd, realizacji oraz kontroli realizacji przez Federalną Izbę Obrachunkową.

zmiany. W przypadku braku zgody podmiotów objętych autonomią budżetową minister finansów powiadamia rząd o różnicach wobec przekazanych przez właściwe podmioty projektów budżetów. Zgodnie z §29 BHO jeśli przyjęty przez rząd projekt budżetu różni się od przekazanych przez właściwe podmioty projektów budżetów, przy braku ich zgody rząd załącza do przekazywanego do parlamentu rządowego projektu budżetu nieuzgodnione zapisy w początkowym brzmieniu.

Uwagę zwraca również stosowane we Francji rozwiązanie dot. „autonomii budżetowej” w obszarze sądownictwa. Korzystają z niej sądy administracyjne. Sądy powszechne, *Cour de cassation* (odpowiednik polskiego Sądu Najwyższego) oraz *Conseil superieur de la magistratur* (odpowiednik polskiej Krajowej Rady Sądownictwa) finansowane są w ramach części budżetowej zarządzanej przez Ministra Sprawiedliwości<sup>40</sup>.

W innych państwach funkcjonują w zakresie „autonomii budżetowej” następujące rozwiązania<sup>41</sup>:

- Belgia: Izba Reprezentantów i Senat corocznie ustalają, każda z izb w zakresie jej dotyczącym, kwoty na swoje funkcjonowanie.
- Hiszpania: izby parlamentu ustalają własne regulacje, niezależnie zatwierdzają własne budżety.
- Japonia: parlament, Sąd Najwyższy i Izba Obrachunkowa przygotowują, opracowują projekty swoich budżetów i przedkładają je bezpośrednio Radzie Ministrów.
- Korea: przewiduje się specjalne procedury dla opracowania projektu budżetu parlamentu, Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego i Krajowej Komisji Wyborczej.
- Kanada: przepisy ustawowe pozwalają parlamentowi na przygotowanie własnego budżetu niezależnie od Departamentu Finansów czy Skarbu. Projekt ten dołączany jest do projektu budżetu sporządzanego przez rząd. Podobne uprawnienia przysługują Urzędowi Audytu.

---

<sup>40</sup> Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire?; Rapport au Premier président de la Cour de cassation et au Procureur général près cette cour; Juillet 2017  
<https://www.courdecassation.fr/IMG/Rapport%20professeur%20Bouvier%20Autonomie%20budg%C3%A9taire.pdf> Dostęp dnia 27 lipca 2018 r.

<sup>41</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych z 20 października 2008 r. (druk sejmowy nr 1181), str. 33.

### 3. Wydatki jednostek

Wydatki poszczególnych jednostek wskazanych w art. 139 ust 2 uofp w badanym okresie przedstawiały się następująco:

**Tabela 3. Wydatki jednostek autonomii budżetowej w latach 2011 – 2019**

Podmioty korzystające z autonomii budżetowej, zgodnie z art. 139 ust. 2 uofp	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	2019**
<b>Ogółem</b>	<b>8 034 148</b>	<b>8 030 118</b>	<b>8 230 972</b>	<b>8 795 855</b>	<b>9 015 245</b>	<b>9 082 787</b>	<b>9 359 429</b>	<b>10 331 099</b>	<b>11 264 662</b>
Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	170 016	177 924	170 551	166 309	163 518	164 161	167 048	200 382	199 882
Kancelaria Sejmu	377 454	376 962	378 314	382 348	419 911	410 449	447 020	577 832	585 563
Kancelaria Senatu	163 620	98 993	83 903	82 376	85 261	151 897	169 264	209 093	230 232
Sąd Najwyższy	83 471	84 908	89 603	91 797	91 800	96 418	100 058	111 695	167 157
Naczelny Sąd Administracyjny wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi	357 904	358 486	383 868	393 173	395 194	413 012	436 025	504 926	543 783
Trybunał Konstytucyjny	25 998	29 704	30 992	28 468	30 407	30 341	31 404	35 880	36 930
Najwyższa Izba Kontroli	257 802	261 705	253 695	259 768	262 808	267 451	277 539	282 111	288 676
Rzecznik Praw Obywatelskich	34 645	36 533	38 513	38 151	36 044	35 465	37 070	39 433	48 109
Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	17 890	19 657	20 499	21 303	23 836	24 716	24 650	42 989	68 069
Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	14 435	14 520	14 989	15 018	15 974	18 180	20 150	21 006	35 660
Krajowe Biuro Wyborcze	146 467	48 133	52 147	380 180	375 025	88 676	64 792	63 607	80 356
Państwowa Inspekcja Pracy	270 020	273 597	276 280	280 005	288 006	301 742	321 444	324 621	350 560
Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu	219 368	223 109	243 476	244 083	248 186	266 787	289 141	363 288	349 643
Rzecznik Praw Dziecka	8 540	9 668	10 249	10 317	10 513	11 179	11 324	11 469	12 587
sądownictwo powszechne	5 876 441	6 005 497	6 172 942	6 390 997	6 556 218	6 789 475	6 950 051	7 527 737	8 251 266
Krajowa Rada Sądownictwa	10 077	10 722	10 951	11 562	12 544	12 838	12 448	15 030	16 189

Źródło: wykonanie budżetów jednostek; w 2018 r.: ustawa budżetowa; w 2019 r. projekt ustawy budżetowej z dnia 21 sierpnia 2018 r. przekazany Radzie Dialogu Społecznego

Corocznie, jak już wskazano we wstępie największe wydatki (ok. 75%) ponoszone są przez sądownictwo powszechne. Spośród pojedynczych jednostek najwyższe wydatki ponosiły Kancelaria Sejmu, Państwowa Inspekcja Pracy oraz Instytut Pamięci Narodowej. Najmniejsze: Rzecznik Praw Dziecka, Krajowa Rada Sądownictwa oraz Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych.



### 3.1 Dynamika

W poniższej tabeli przedstawiono dynamikę wydatków poniesionych przez jednostki uprzywilejowane w badanym okresie, w ujęciu rok do roku. Zestawienia dynamiki wydatków planowanych przedstawiono w załącznikach do niniejszego raportu.

**Tabela 4. Roczna dynamika wydatków jednostek autonomii budżetowej w latach 2011-2019 (w %).**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	2019**
Kancelaria Prezydenta	4,7	-4,1	-2,5	-1,7	0,4	1,8	20,0	-0,2
Kancelaria Sejmu	-0,1	0,4	1,1	9,8	-2,3	8,9	29,3	1,3
Kancelaria Senatu	-39,5	-15,2	-1,8	3,5	78,2	11,4	23,5	10,1
Sąd Najwyższy	1,7	5,5	2,4	0,0	5,0	3,8	11,6	49,7
NSA	0,2	7,1	2,4	0,5	4,5	5,6	15,8	7,7
TK	14,3	4,3	-8,1	6,8	-0,2	3,5	14,3	2,9
NIK	1,5	-3,1	2,4	1,2	1,8	3,8	1,6	2,3
RPO	5,4	5,4	-0,9	-5,5	-1,6	4,5	6,4	22,0
KRRiT	9,9	4,3	3,9	11,9	3,7	-0,3	74,4	58,3
GIODO	0,6	3,2	0,2	6,4	13,8	10,8	4,2	69,8
KBW	-67,1	8,3	629,1	-1,4	-76,4	-26,9	-1,8	26,3
PIP	1,3	1,0	1,3	2,9	4,8	6,5	1,0	8,0
IPN	1,7	9,1	0,2	1,7	7,5	8,4	25,6	-3,8
Rzecznik Praw Dziecka	13,2	6,0	0,7	1,9	6,3	1,3	1,3	9,7
sądy powszechne	2,1	2,7	3,4	2,5	3,4	2,3	7,7	8,8
KRS	6,0	2,1	5,3	7,8	2,3	-3,1	17,2	7,2

*Źródło: opracowanie własne na podstawie: wykonanie budżetów jednostek; w 2018 r.: ustawa budżetowa; w 2019 r.: projekt ustawy budżetowej*

W okresie 2011-2017<sup>42</sup> największym jednostkowym zmianom ulegały wydatki Krajowego Biura Wyborczego (np. wzrost o 629% w 2014 r. w stosunku do roku poprzedniego). Związane to było głównie z wydatkami ponoszonymi na obsługę wyborów w Polsce.

Istotnymi jednostkowymi wzrostami wyróżniały się również:

- Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych – o 14% w 2016 r., 11% w 2017 r. oraz 70% w 2019, z uwagi na powierzenie GIODO zadań wynikających z Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE,
- Kancelaria Senatu – o 78% w 2016 r., w związku z finansowaniem wydatków związanych z opieką nad Polonią za granicą.

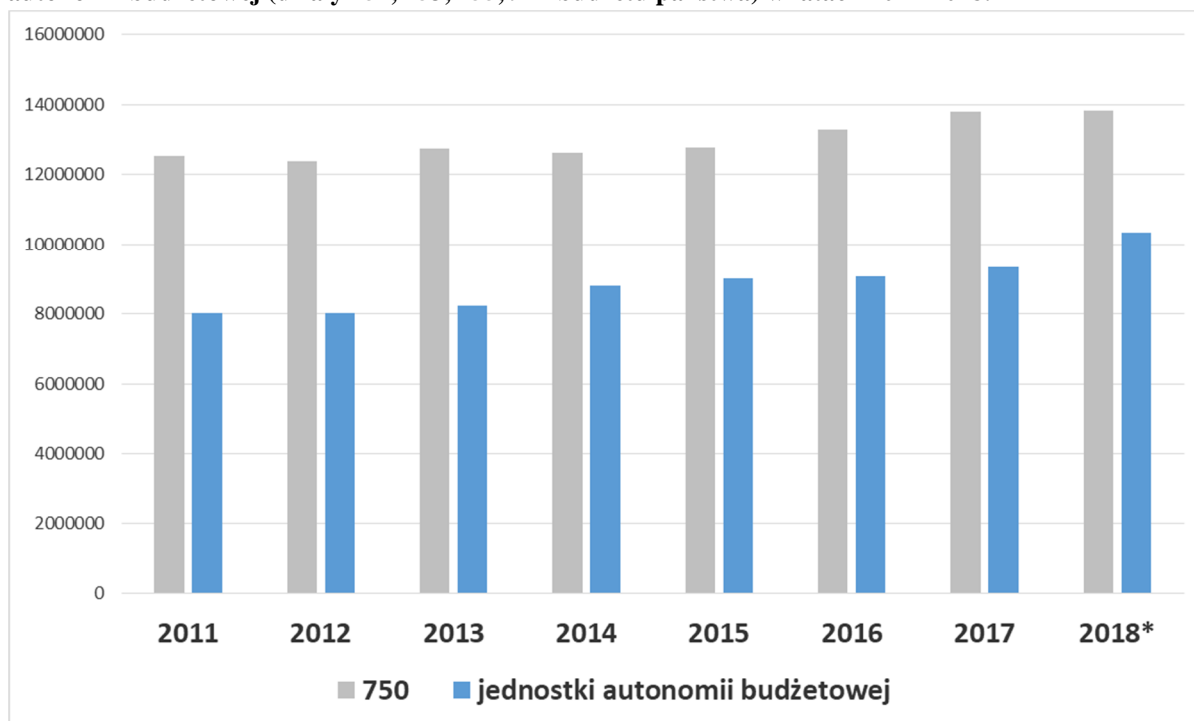
Ponadto, zgodnie z ustawą budżetową na 2018 r., w przypadku Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji zaplanowano wzrost wydatków o 74% a w 2019 r. (zgodnie z projektem ustawy) o 58%. Chociaż KRRiT od kilku lat zgłasza problemy dotyczące zaległości w wydawaniu decyzji administracyjnych w przedmiocie umorzenia lub rozłożenia na raty zaległości

<sup>42</sup> Wykonanie budżetu państwa

w opłatach abonamentowych<sup>43</sup> (według stanu na koniec 2017 r. do rozpatrzenia przez KRRiTV pozostawało ok. 200 tys. wniosków), to wzrost w 2018 r. był spowodowany przyznaniem przez parlament dodatkowych środków na telemetryczne badania treści i odbioru usług medialnych.

Porównując dynamikę wydatków wszystkich jednostek uprzywilejowanych i wydatków w dziale 750 budżetu państwa – administracja publiczna, uwagę zwraca różnica w trendach w zakresie kształtowania się tych wartości. Pomimo różnej dynamiki, wydatki jednostek wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy rosną w badanym okresie stale (z wyjątkiem lat 2011-2012) rok do roku. Wydatki w dziale 750 nie tylko nie rosły w podobnym tempie (2011-2018 o 10,3%, w porównaniu z 21,2% jednostek uprzywilejowanych), ale w latach 2011-2012 oraz 2013-2014 cechowały się tendencją spadkową.

**Wykres 2. Wydatki w dziale 750 budżetu państwa – administracja publiczna oraz wydatki jednostek autonomii budżetowej (działy 751, 753, 755, 921 budżetu państwa) w latach 2011-2018.**



\*plan (ustawa budżetowa)

Źródło: opracowanie własne

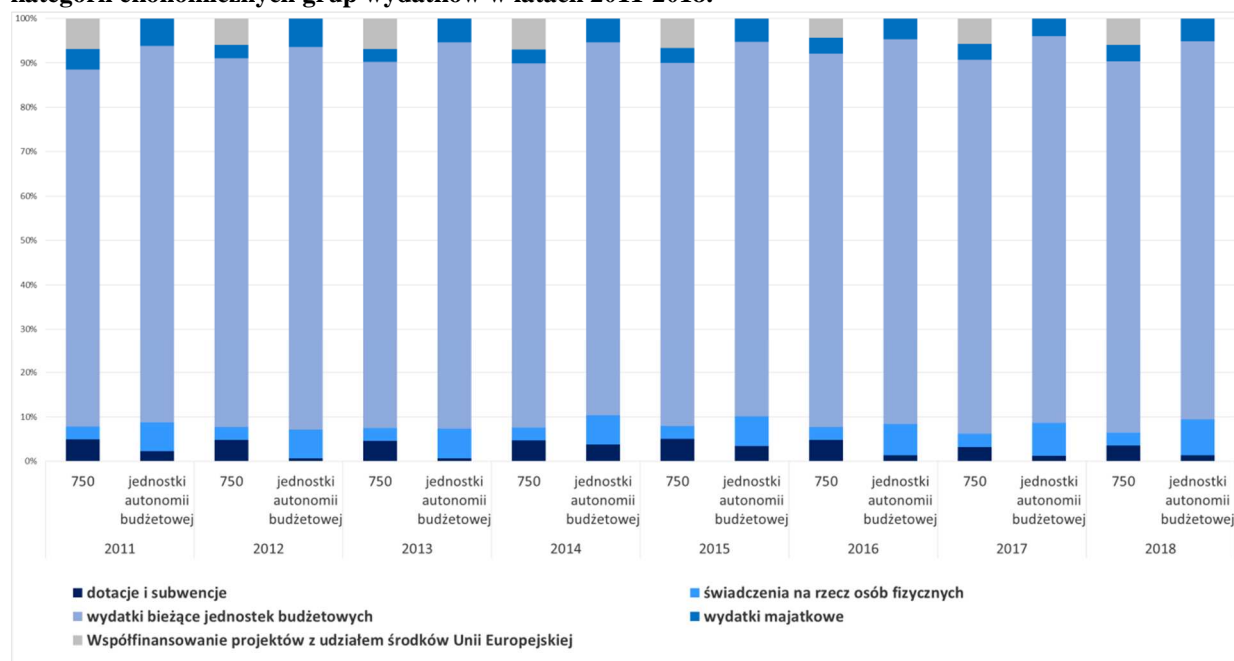
Na sytuację tę może mieć jednak wspomniany już sposób kształtowania części wydatków w sądownictwie powszechnym tj. wynagrodzeń sędziów. Wydatki na sądownictwo powszechne stanowiły w badanym okresie 72-75% wszystkich wydatków jednostek wskazanych w art. 139 ust. 2 uofp.

<sup>43</sup> O których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz. U. Nr 85, poz. 728 z późn. zm.)

### 3.2 Ujęcie strukturalne

Struktura wydatków według poszczególnych kategorii ekonomicznych grup wydatków budżetu państwa jednostek objętych autonomią budżetową oraz w dziale 750 budżetu państwa – administracja publiczna, w latach 2011-2018 przedstawiała się następująco:

**Wykres 3. Struktura wydatków w dziale 750 budżetu państwa – administracja publiczna oraz w jednostkach objętych autonomią budżetową (działy 751, 753, 755, 921 budżetu państwa) według kategorii ekonomicznych grup wydatków w latach 2011-2018.**



Źródło: opracowanie własne

Największy udział w wydatkach jednostek stanowiły wydatki bieżące, wśród których znaczna część (od ok. 36 do 75%) stanowiły wydatki na wynagrodzenia. W związku z powyższym dokładniejszej analizie poddano dynamikę wydatków na wynagrodzenia, samych wynagrodzeń oraz zatrudnienia w grupie badanych jednostek.

W okresie objętym przeglądem można zaobserwować również różnice w wielkości udziałów wydatków majątkowych pomiędzy porównywanymi grupami jednostek. Analiza przyczyn tych różnic musiałaby jednak znacznie wykraczać poza okres objęty przeglądem ze względu na okres amortyzacji nieruchomości, jak i niektórych kategorii ruchomości zaliczanych do wydatków majątkowych. Wnioski wyciągane na podstawie analizy w zbyt krótkim (dla wydatków majątkowych okresie) mogłyby być obarczone błędem. Jak również zostanie wykazane w dalszej części raportu, największe wzrosty w obszarze wydatków majątkowych, proponowanych przez jednostki objęte autonomią budżetową, były blokowane na etapie prac parlamentarnych nad projektami ustaw budżetowych.

### 3.3 Zatrudnienie i wynagrodzenia

Analizę zatrudnienia i wynagrodzeń w badanym okresie dokonano w oparciu o opracowywane przez te instytucje zestawienia Rb-70. Dynamikę zmian analizowano w całym okresie 2012-2017. W okresie tym<sup>44</sup> poziom zatrudnienia w dziale 750 budżetu państwa – administracja publiczna wzrósł o 1%, przeciętne wynagrodzenie o 19,4%, natomiast wydatki na wynagrodzenia ogółem o 20,6%. Poziom zatrudnienia rósł szybciej w Kancelarii Senatu (o 13%), Krajowym Biurze Wyborczym (o 9%), Instytucie Pamięci Narodowej (o 2,4%), Sądzie Najwyższym (o 4,8%), Naczelnym Sądzie Administracyjnym (o 1,9%), Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich (o 4,3%), Biurze Rzecznika Praw Dziecka (o 17,2%), Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji (14,8%), Biurze Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (o 16,4%). W tym samym tempie rosło zatrudnienie w Kancelarii Sejmu oraz w jednostkach sądownictwa powszechnego. Inne badane jednostki odnotowały natomiast spadek zatrudnienia: Najwyższa Izba Kontroli (spadek o 4,9%), Państwowa Inspekcja Pracy (spadek o 7,2%)<sup>45</sup>, Trybunał Konstytucyjny (spadek o 3,8%), Kancelaria Prezydenta (spadek o 3,5%) oraz Krajowa Rada Sądownictwa (spadek o 1,6%).

W podobnej relacji przeciętne wynagrodzenie rosło szybciej w: Krajowym Biurze Wyborczym (o 22,7%), Państwowej Inspekcji Pracy (o 29,9%), Sądzie Najwyższym (o 21%), Trybunale Konstytucyjnym (23,4%) oraz sądownictwie powszechnym (21,9%), natomiast wolniej w Kancelarii Senatu (o 14,5%), Najwyższej Izbie Kontroli (o 13,7%), Instytucie Pamięci Narodowej (o 15,4%), Naczelnym Sądzie Administracyjnym (18,2%) Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich (o 8,1%), Biurze Rzecznika Praw Dziecka (o 7,6%), Kancelarii Prezydenta (o 9,9%), Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji (9,8%), Generalnym Inspektoracie Ochrony Danych osobowych (11,1%) oraz Krajowej Radzie Sądownictwa (11,5%). Na podobnym poziomie utrzymała się dynamika przeciętnego wynagrodzenia w Kancelarii Sejmu.

Największy wzrost wydatków na wynagrodzenia zaobserwowano w Krajowym Biurze Wyborczym (33,8%), Generalnym Inspektoracie Ochrony Danych Osobowych (29,4%), Kancelarii Senatu (29,4%), Sądzie Najwyższym (26,8%), Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji (26%), Rzeczniku Praw Dziecka (26%) oraz w jednostkach sądownictwa powszechnego (23,5%). Dynamika wydatków na poziomie zbliżonym do dynamiki wydatków na wynagrodzenia w dziale 750 budżetu państwa – administracja publiczna (w którym wyniosła 20,6%) utrzymywała się w Kancelarii Sejmu (20,4%), Naczelnym Sądzie Administracyjnym (20,5%), Państwowej Inspekcji Pracy (20,5%), Trybunale Konstytucyjnym (18,7%), Instytucie Pamięci Narodowej (18,2%), Najwolniej natomiast ww. wydatki rosły

---

<sup>44</sup> Analizowano dane za IV kwartał badanych lat.

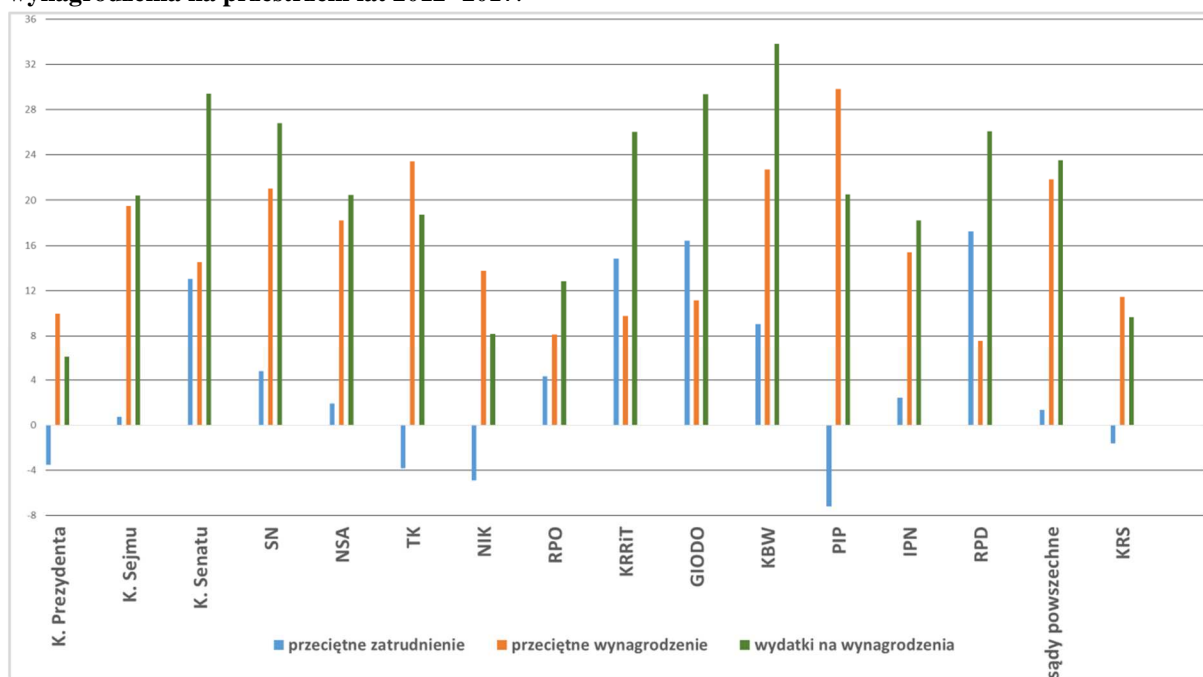
<sup>45</sup> Pomimo nałożenia nowych zadań na Państwową Inspekcję Pracy (od 2016 r. kontrola spełniania obowiązków, o których mowa w art. 23r ust. 3 i 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, od 2017 r. oraz kontrola wypłacania wynagrodzenia w wysokości wynikającej z wysokości minimalnej stawki godzinowej, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę).

w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich (12,8%), Krajowej Radzie Sądownictwa (9,6%), Najwyższej Izbie Kontroli (8,2%), oraz Kancelarii Prezydenta RP (6,1%).

Analiza dynamiki wydatków całej grupy jednostek uprzywilejowanych oraz ich znacznej części (wydatków na wynagrodzenia), nie pozwala stwierdzić, że zastosowane w art. 139 ust. 2 uofp rozwiązania przyczynia się do poluzowania przez te jednostki dyscypliny budżetowej. Dynamika wydatków wszystkich podmiotów uprzywilejowanych (w tym dynamika wydatków wyłącznie na wynagrodzenia) jest wprawdzie większa od dynamiki wydatków w dziale 750 – administracja publiczna, ale może to mieć związek z mechanizmem waloryzacji wynagrodzeń sędziów w relacji do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, które w badanym okresie rosło nieprzerwanie (łącznie w latach 2012-2017 o 20%).

Zestawienie zaprezentowanych powyżej wartości przedstawia poniższy wykres.

**Wykres 4. Dynamika przeciętnego zatrudnienia, przeciętnego wynagrodzenia oraz wydatków na wynagrodzenia na przestrzeni lat 2012- 2017.**



Źródło: opracowanie własne

#### 4. Rola parlamentu w kształtowaniu wydatków jednostek autonomii budżetowej

Jak wskazano w punkcie 1, wpływ na poziom wydatków jednostek wskazanych w art. 139 ust. 2 uofp ma parlament w toku prac nad ustawą budżetową.

Etap prac parlamentarnych jest jedynym<sup>46</sup>, w trakcie którego może nastąpić weryfikacja propozycji planów finansowych jednostek uprzywilejowanych, a następnie ich zmiana. W obszarze tym dokonano szczegółowej analizy.

W każdym roku w analizowanym okresie zmianom podlegały propozycje planów finansowych większości podmiotów uprzywilejowanych. Skalę tych zmian prezentuje poniższa tabela.

**Tabela 5. Zmiany kwot wydatków planowanych przez jednostki autonomii w trakcie w parlamentarnego etapu prac na ustawami budżetowymi w latach 2011-2018 w stosunku do projektów przedłożonych przez Radę Ministrów.**

Podmiot	Stosunek kwoty wydatków określonych w ustawie budżetowej w danym roku do wydatków planowanych przez dysponenta w projekcie ustawy (% zredukowanych/dołożonych środków)							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kancelaria Prezydenta RP	-5,67	-3,97	-0,56	-5,63	0,00	0,00	0,00	-4,75
Kancelaria Sejmu	0,00	0,00	-0,30	0,00	-1,31	0,00	0,00	2,29
Kancelaria Senatu	0,00	-39,22	0,00	0,00	-2,09	61,93	0,00	-0,95
Sąd Najwyższy	-2,52	-6,33	-3,80	-7,27	-4,24	-1,66	-2,53	-4,47
NSA	-2,17	-3,10	-0,52	-0,70	-1,05	-2,15	-2,63	-1,97
TK	-1,68	0,00	0,00	0,00	0,00	-9,72	0,00	6,53
NIK	-6,30	0,00	-1,74	-1,14	-4,64	-4,09	-0,97	0,00
RPO	-2,89	-10,64	-8,53	-5,72	-8,07	-21,83	-9,40	-7,52
KRRiT	-13,11	-13,35	-6,33	0,00	-4,50	-19,98	-20,50	53,59
GIODO	0,00	0,00	-15,42	-2,05	0,00	-6,79	-15,49	-57,12
KBW	-1,71	0,00	-0,14	-2,00	0,00	-5,00	-2,11	-7,56
PIP	-9,14	-5,14	-7,88	-4,75	-5,16	-1,13	-2,75	-6,61
IPN	-6,92	-13,99	-1,99	-2,91	-2,21	-0,02	-7,84	-8,53
RPD	-3,39	0,00	-1,39	-5,80	-3,03	-3,55	-8,52	-7,53
sądy powszechne	0,00	0,00	0,00	-0,09	-0,01	-0,45	-0,34	-0,9
KRS	-3,97	-2,61	0,00	-0,83	-19,49	-73,22	-72,89	-5,33

źródło: opracowanie własne

W okresie 2011-2018 nie było wśród omawianych podmiotów jednostki, która nie miałaby chociaż raz zmienianego w toku prac parlamentarnych planu finansowego. W przypadku

<sup>46</sup> Jeszcze przed skierowaniem projektu budżetu do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, jednostki wskazane w art. 139 ust. 2 uofp przekazują Ministrowi Finansów tzw. autokorekty wcześniej przedłożonych propozycji. Nie zawsze polegają one jednak na obniżeniu wydatków (np. w procesie przygotowania budżetu państwa na 2018 r. złożone przez te jednostki autokorekty zakładały dodatkowy wzrost wydatków o ok. 46 mln zł).

pięciu podmiotów/grup podmiotów były to zmiany pojawiające się co roku (dotyczyły one budżetów: Sądu Najwyższego, NSA i sądów administracyjnych, Rzecznika Praw Obywatelskich, IPN – Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu oraz Państwowej Inspekcji Pracy), natomiast w niektórych przypadkach częściej pozostawiano budżet bez zmian – w przypadku Kancelarii Sejmu i Trybunału Konstytucyjnego zmian dokonano w 3 latach na 8 analizowanych.

Zwiększenie planowanych wydatków Kancelarii Senatu w 2016 r. wynikało z ponownego objęcia przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej w trakcie 2016 r. zadania opieki nad Polonią i Polakami za granicą wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie jego realizacji w kwocie 60.295 tys. zł, przyznanych przez Prezydium Senatu podmiotom wyłonionym w drodze konkursu ofert przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych<sup>47</sup>. W 2012 r. z Kancelarii Senatu do Ministerstwa Spraw Zagranicznych przesunięto środki na zadania związane z opieką nad Polonią i Polakami za granicą. Zadanie te zostało powierzone Senatowi po przemianach w 1989 r., jako instytucji pochodzącej z w pełni wolnych wyborów. Jednakże dysponowanie przez Senat środkami budżetowymi na ten cel oznaczało de facto sprawowanie funkcji wykonawczej i wzbudzało wątpliwości konstytucyjne (za sprzeczne z konstytucją na poziomie prac rządowych uznano to rozwiązanie podczas prób ustawowego zalegalizowania działań Senatu w tej sferze)<sup>48</sup>.

Krajowej Radzie Sądownictwa Sejm dwukrotnie (w 2016 i 2017 r.) odmówił przyznania większych środków na wydatki inwestycyjne, tj. na nową siedzibę.

Budżet Rzecznika Praw Obywatelskich na 2017 r. został zmniejszony w stosunku do złożonej propozycji o prawie 22%, co spowodowało obniżenie środków, jakimi dysponował Rzecznik do poziomu z 2011 r. RPO w związku ze zwiększeniem zakresu zadań oraz dotychczasowym zamrożeniem płac wnioskował o zwiększenie środków na wynagrodzenia oraz na wydatki majątkowe (między innymi na adaptację siedziby do potrzeb osób niepełnosprawnych). Posłowie nie zaakceptowali jednak tych propozycji.

Decyzją posłów w 2017 r. zmniejszono również środki dla Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, która wnioskowała o zwiększenie wydatków w związku z rosnącymi zaległościami w postępowaniach w sprawie umorzenia należności z tytułu zaległego abonamentu RTV. Jednak już w 2018 r. zwiększono budżet Rady o ponad połowę (tj. o ok. 15 mln zł), w porównaniu do pierwotnej propozycji, w celu przeprowadzenia pogłębionych, telemetrycznych, badań treści i odbioru usług medialnych.

Analiza sprawozdań przedstawianych przez przewodniczących / posłów sprawozdawców Komisji Finansów Publicznych na posiedzeniach Sejmu (podczas II i III czytania) a także

---

<sup>47</sup> Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 03 – Kancelaria Senatu; Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, maj 2017 r.

<sup>48</sup> Stenogram z posiedzenia Komisji Finansów Publicznych z dnia 03.01.2012 r., Biuletyn nr: 106/VII; <http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/wgskrn/FPB-12>

analiza sprawozdań z prac sejmowej Komisji Finansów Publicznych o projektach ustaw budżetowych, w których przedstawiane są propozycje posłów odnośnie do proponowanych przesunięć środków, nie pozwala jednak na wskazanie dominującej tendencji w zakresie powodów zmian (jak już wspomniano głównie zmniejszania w stosunku do przedstawianych propozycji) budżetów badanych jednostek.

W części przypadków, redukcje wydatków związane były z równoczesnym wsparciem proponowanych przez autorów poprawek przedsięwzięć, dotyczących poszczególnych regionów kraju w obszarze m.in. budownictwa, transportu, ochrony zdrowia, środowiska, inwestycji sportowo-rekreacyjnych oraz bieżącej działalności różnych instytucji. Przykładami takich przesunięć są m.in.: dokonane w budżecie na 2016 r. zmniejszenie wydatków majątkowych Krajowej Rady Sądownictwa, które przesunięto na sfinansowanie remontu zabytkowych budynków w Gnieźnie, czy poprawka Senatu do projektu budżetu na 2014 r. ograniczająca wydatki m.in. Naczelnego Sądu Administracyjnego i Krajowego Biura Wyborczego z przeznaczeniem ich na wsparcie górnictwa węgla kamiennego oraz produkcji soli (głównie na wsparcie dwóch kopalni soli: w Wieliczce i Bochni). Innym przykładem jest zmniejszenie wydatków badanych jednostek w budżecie na 2013 r. (zmniejszenia te wynikały głównie z potrzeby dostosowania planów wydatków tych instytucji do postanowień ustawy zamrażającej poziom wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na 2013 r.) i przeznaczenie ich na zwiększenie wydatków m.in. w części 83: Rezerwy celowe na utworzenie nowej pozycji pod nazwą „Opracowanie projektu aranżacji przestrzeni ekspozycyjnej Muzeum Pamięci Sybiru” oraz na bieżącą działalność Żydowskiego Instytutu Historycznego w Warszawie. W tym samym roku Komisja Finansów Publicznych zarekomendowała zmniejszenie (w części 01: Kancelaria Prezydenta) wydatków na Narodowy Fundusz Rewaloryzacji Zabytków Krakowa o kwotę 500 tys. zł z przeznaczeniem na zwiększenie (w części 85/16: Województwo opolskie) wydatków, o kwotę 420 tys. zł, na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami oraz, o kwotę 80 tys. zł, wydatków bieżących wojewódzkich urzędów ochrony zabytków.

Odebrane, decyzją posłów, środki z planowanych budżetów omawianych podmiotów, były przeznaczane na doraźne działania i przedsięwzięcia o charakterze ogólnopaństwowym, np. w budżecie na 2016 r. 15 mln zł, pochodzące ze zmniejszenia wydatków NIK (o ok. 6,5 mln zł), RPO (o ok. 4,6 mln zł) i KBW (o ponad 3,8 mln zł), zostało przesunięte na nową rezerwę celową (część 83; wydatki bieżące) związaną z organizacją Światowych Dni Młodzieży<sup>49</sup>. Innym przykładem takiego przesunięcia było zaproponowanie przez Senat w projekcie budżetu na 2016 r. poprawki polegającej na zmniejszeniu budżetu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z przeznaczeniem na zwiększenie wydatków bieżących w części 25 Kultura fizyczna (związanych z realizacją startu kadry narodowej na igrzyskach olimpijskich w Rio de Janeiro), a argumentem przemawiającym za takim przesunięciem był fakt, że na etapie planowania nie można było uwzględnić wszystkich niezbędnych wydatków.

---

<sup>49</sup> Dodatkowe sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych o rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2016, druk nr 194-A



Inną kategorią działań podejmowanych w trakcie prac parlamentarnych jest kwestionowanie wydatków badanych jednostek, bez ich faktycznego zmniejszania. Przykładem może posłużyć uwaga Komisji Kultury i Środków Przekazu, która pozytywnie opiniując projekt budżetu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji na 2017 r., wyraziła zaniepokojenie znacznym wzrostem, bo o ponad 35%, wydatków w 2017 r. i tym samym wzrostem zatrudnienia o 60 etatów, czyli także o kilkadziesiąt procent. W związku z powyższym Komisja zobowiązała Radę do przeanalizowania dotychczasowych propozycji i przedstawienia Komisji Finansów Publicznych bardziej realistycznej propozycji, tak by owe przyrosty były niższe przy jednoczesnym zabezpieczeniu realizacji podstawowych zadań Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji<sup>50</sup>. Rok wcześniej, w trakcie rozpatrywania przez Komisję Kultury i Środków Przekazu budżetu KRRiT na rok 2016 r., jednogłośnie negatywnie zaopiniowano projekt tego budżetu, uznając propozycję zwiększenia wydatków (wynikającego z zaplanowania dodatkowych 70 etatów) za nieuzasadnioną.

Szczegółowe zestawienie proponowanych zmian budżetów jednostek uprzywilejowanych na etapie prac parlamentarnych zawiera załącznik do niniejszego raportu.

## 5. Wnioski

Rozwiązane przewidziane w art. 139 ust. 2 uofp (tzw. autonomia budżetowa) dotyczy znacznie większej liczby jednostek niż podobne rozwiązania w wielu innych krajach Unii Europejskiej, jak i OECD. Liczba ta od 1998 r. nie zmieniła się. Raz, w 1997 r. przywileju tego pozbawiono Urząd Regulacji Energetyki, który cieszył się nim zaledwie kilka miesięcy. W 2008 r. podjęto próby objęcia części tych jednostek swoistą regułą wydatkową, jednak zmiany te nie zyskały akceptacji parlamentu.

Zarówno globalna jak i strukturalna analiza dynamiki wydatków jednostek wskazanych w art. 139 ust. 2 uofp nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy autonomia budżetowa sprzyja poluzowaniu przez nie dyscypliny fiskalnej. Różnice w dynamice wydatków w dziale 750 budżetu państwa – administracja publiczna oraz łącznych wydatków wszystkich jednostek wskazanych w art. 139 ust. 2 są co prawda zauważalne (wydatki tych jednostek w badanym okresie rosły szybciej niż w dziale 750), niemniej na sytuację tą może mieć mechanizm wynagrodzeń sędziów oparty o stale rosnące w badanym okresie przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej (w II kw. roku poprzedniego), a nie autonomia budżetowa *per se*. Organy i jednostki wskazane w art. 139 ust. 2 uofp należą jednak do grupy jednostek, których planowane wydatki pomniejszają tzw. kwotę wydatków wynikającą ze stabilizującej reguły wydatkowej, o której mowa w art. 112aa uofp. W konsekwencji otrzymywany jest wiążący dla pozostałych dysponentów nieprzekraczalny limit wydatków. Tym samym, im większe są planowane wydatki omawianych podmiotów, tym odpowiednio

---

<sup>50</sup> Sprawozdanie Stenograficzne z 32. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 13 grudnia 2016 r. (pierwszy dzień obrad), punkt 5 porządku dziennego: Sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych o rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2017, Warszawa 2016, s.24-30

obniżony będzie nieprzekraczalny limit wydatków dla pozostałych jednostek, których wydatki określa ustawa budżetowa.

Trudno również jednoznacznie ocenić również rolę parlamentu, w procesie weryfikacji planów finansowych badanych jednostek. Różnorodność pobudek zmieniania (najczęściej zmniejszania) proponowanych przez omawiane podmioty wysokości wydatków budżetowych (w tym: brak przekonania co do zasadności proponowanych wydatków oraz poszukiwaniu źródeł finansowania innych działań) nie zmienia faktu, że ich wzrost jest na etapie prac parlamentarnych w różnym stopniu ograniczany.

W trakcie przeglądu zidentyfikowano jednak zadania, które szczególnie wydają się nie wymagać stosowania autonomii budżetowej. Są to: opieka nad Polonią (będąca w kompetencji Kancelarii Senatu), ochrona zabytków (Narodowy Fundusz Rewaloryzacji Zabytków Krakowa – środki budżetowe trafiają do tego funduszu za pośrednictwem Kancelarii Prezydenta RP), czy wydawanie decyzji administracyjnych dotyczących zaległego abonamentu radiowo-telewizyjnego (Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji).

Wskazane w raporcie przykłady (zarówno krajowe – tzw. ustawy okołobudżetowe, jak i zagraniczne – zamrożenie wynagrodzeń sędziów w Portugalii, którego zgodność z prawem wspólnotowym została potwierdzona przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości) wskazują również, że autonomia budżetowa nie jest mechanizmem bezwzględnie obowiązującym, a wzrost wydatków omawianych jednostek nie może być całkowicie niezależny od bieżącej sytuacji budżetu państwa.

Minister Finansów rozważy możliwość modyfikacji katalogu wyłączeń wskazanych w art. 112aa ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj.: Dz. U. z 2019 r., poz. 869).

**Załącznik 1 – Propozycje zmian wydatków jednostek z art. 139 ust. 2 uofp w trakcie parlamentarnego etapu prac nad ustawą budżetową**

Rok	<p><b>Uwagi dotyczące poprawek zmieniających kwoty budżetów tzw. pozarządowych jednostek budżetowych,</b>  <i>(zawarte w wystąpieniach posłów sprawozdawców przedstawiających na posiedzeniach Sejmu sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych o rządowym projekcie ustawy budżetowej na dany rok oraz w uzasadnieniach uchwał Senatu w sprawie ustaw budżetowych)</i></p>	Źródło danych
2017	<p>Komisja Finansów Publicznych przyjęła poprawkę poselską dotyczącą zwiększenia poziomu rezerwy ogólnej o kwotę 121 080 tys. zł poprzez zmniejszenie wydatków kilku części budżetowych, których dysponenci zgodnie z art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych posiadają tzw. autonomię budżetową oraz poprzez zmniejszenie wydatków Ministerstwa Sprawiedliwości. I tak w części 04: <b>Sąd Najwyższy</b> zmniejszono wydatki bieżące jednostek budżetowych o kwotę 2 780 tys. zł. W części 07: <b>Najwyższa Izba Kontroli</b> zmniejszono wydatki o kwotę 2 774 tys. zł,. W części 08: <b>Rzecznik praw obywatelskich</b> zmniejszono wydatki o kwotę 3 857 tys. zł. W części 09: <b>Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji</b> zmniejszono wydatki o kwotę 7808 tys. zł. W części 10: <b>Generalny inspektor ochrony danych osobowych</b> zmniejszono wydatki bieżące jednostek budżetowych o kwotę 3 823 tys. zł. W części 11: <b>Krajowe Biuro Wyborcze</b> zmniejszono wydatki majątkowe o kwotę 1 508 tys. zł. W części 12: <b>Państwowa Inspekcja Pracy</b> zmniejszono wydatki bieżące jednostek budżetowych o kwotę 15 147 tys. zł. W części 13: <b>Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu</b> zmniejszono wydatki o kwotę 36 587 tys. zł. W części 14: <b>Rzecznik praw dziecka</b> zmniejszono wydatki o kwotę 1 055 tys. zł. W części 15/01: <b>Ministerstwo Sprawiedliwości</b> zmniejszono wydatki bieżące jednostek budżetowych o kwotę 10 mln zł w jednostkach sądownictwa powszechnego, rozdział 75 502. W części 52: <b>Krajowa Rada Sądownictwa</b> zmniejszono wydatki o kwotę 35 741 tys. zł.</p>	<p>Sprawozdanie Stenograficzne z 32. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 13 grudnia 2016 r., Warszawa 2016</p> <p><a href="http://orka2.sejm.gov.pl/Stenolnter8.nsf/0/ED1B7848206140BAC125808800685701/%24File/32_a_ksiazka_bis.pdf">http://orka2.sejm.gov.pl/Stenolnter8.nsf/0/ED1B7848206140BAC125808800685701/%24File/32_a_ksiazka_bis.pdf</a></p>

<p>2016</p>	<p>Komisja zaakceptowała poprawkę poselską dotyczącą zmniejszenia wydatków Trybunału Konstytucyjnego na kwotę 3,3 mln zł z przeznaczeniem na podwyżki wynagrodzeń z pochodnymi pracowników administracji sądów powszechnych.</p> <p>Poprawka nr 1 zwiększa wydatki <b>Kancelarii Senatu</b> o 2 501 tys. zł (z czego na wynagrodzenia osobowe 2 107 tys. zł) kosztem zmniejszenia rezerwy celowej w poz. 82. Przyjmując poprawkę nr 1, Senat stanął na stanowisku, iż Kancelarii Senatu należy przywrócić środki budżetowe w wysokości określonej w projekcie ustawy budżetowej na rok 2016.</p> <p>Przyjmując poprawkę nr 2, zwiększającą o 1 252 tys. zł wydatki bieżące w części Kultura fizyczna, Senat kierował się argumentem, iż na etapie planowania wydatków Ministerstwa nie można było uwzględnić wszystkich wydatków związanych z realizacją startu kadry narodowej na igrzyskach olimpijskich w Rio de Janeiro oraz zadań nałożonych przez ustawę o zdrowiu publicznym. Poprawka zmniejsza o tę kwotę budżet <b>Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji</b>.</p> <p>Poprawka nr 3 ma na celu zapewnienie terminowej oraz fachowej obsługi prawnej roszczeń związanych z upadłością biur podróży, kosztem zmniejszenia wydatków bieżących <b>Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji</b>.</p> <p>Poprawka nr 4 dodaje nową rezerwę celową na konkurs na projekt pomnika Stanisława Pyjasa w Krakowie, z kwotą wydatków bieżących jednostek budżetowych 100 tys. zł, kosztem wydatków <b>Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji</b>.</p> <p>Senat uznał za konieczne zwiększenie środków na wynagrodzenia <b>Państwowej Inspekcji Pracy</b>. Poprawka nr 5 zwiększa wydatki bieżące <b>Państwowej Inspekcji Pracy</b> o 5 395 tys. zł, z czego 4 332 tys. zł na wynagrodzenia osobowe, a 1 063 tys. zł na pochodne od wynagrodzeń.</p> <p>Poprawka nr 6 zwiększa wydatki <b>Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu</b> łącznie o 5 477 tys. zł, w tym na wynagrodzenia osobowe w rozdziale Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa – 489 tys. zł i w rozdziale Jednostki podległe Instytutowi Pamięci Narodowej – 853 tys. zł. Poprawka przywraca wydatki budżetowe Instytutu do wysokości określonej w projekcie ustawy budżetowej, kosztem rezerwy celowej z poz. 82.</p> <p>Poprawka nr 8 polega na wewnętrznym przesunięciu w budżecie <b>Najwyższej Izby Kontroli</b> 3 419 tys. zł środków z wydatków majątkowych na wydatki bieżące. Środki te będą przeznaczone w całości na</p>	<p>Sprawozdanie Stenograficzne z 9. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 27 stycznia 2016 r., Warszawa 2016</p> <p><a href="http://orka2.sejm.gov.pl/StenoIn ter8.nsf/0/D876AF088A6BCF80C1257F470066B99C/%24File/09_a_ksiazka_bis.pdf">http://orka2.sejm.gov.pl/StenoIn ter8.nsf/0/D876AF088A6BCF80C1257F470066B99C/%24File/09_a_ksiazka_bis.pdf</a></p> <p>Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 lutego 2016 r. w sprawie ustawy budżetowej na rok 2016 (nr 251)</p> <p><a href="http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/35D5E24FEAA3D044C1257F6100458A86/%24File/251.pdf">http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/35D5E24FEAA3D044C1257F6100458A86/%24File/251.pdf</a></p>
-------------	--	---

	<p>wynagrodzenia osobowe w NIK.</p> <p>Poprawka nr 9 zwiększa o 3 705 tys. zł wydatki na wynagrodzenia w <b>Krajowym Biurze Wyborczym</b>, kosztem zmniejszenia dotacji dla gmin na prowadzenie stałego rejestru wyborców. Całość kwoty będzie przeznaczona na wynagrodzenia osobowe.</p> <p>Poprawka nr 15 zwiększa o 8 mln zł dotacje dla Funduszu Kościelnego, z przeznaczeniem na remonty zabytkowych obiektów sakralnych oraz wspomaganie kościelnej działalności charytatywno-opiekuńczej, kosztem rezerwy na finansowanie przez <b>Krajowe Biuro Wyborcze</b> ustawowo określonych zadań dotyczących wyborów i referendów.</p> <p>Poprawka nr 17 dodaje nową rezerwę celową na remont i adaptację zabytkowych budynków pokoszarowych na potrzeby Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Hipolita Cegielskiego w Gnieźnie, z kwotą dotacji i subwencji 3 mln zł, kosztem rezerwy na siedzibę <b>Krajowej Rady Sądownictwa</b>.</p> <p>Poprawka nr 18 przeznaczą 35 300 tys. zł na uposażenia prokuratorów w stanie spoczynku oraz wynagrodzenia pracowników prokuratur, kosztem rezerwy na nową siedzibę <b>Krajowej Rady Sądownictwa</b>.</p>	
2015	<p>Poprawki te konsumowały również oszczędności wykazywane w ramach samoograniczenia dysponentów tzw. pozarządowych jednostek budżetowych, które samodzielnie przygotowują projekty budżetów, oraz w związku z uchwaleniem ustawy o kołobudżetowej dotyczącej zamrożenia funduszu płac.</p> <p>(...) Komisja ograniczyła wydatki m.in. takich jednostek, jak: <b>Kancelarii Sejmu</b> – o 6 mln zł, <b>Kancelarii Senatu</b> – o 2,1 mln zł, <b>Sądu Najwyższego</b> – o 1,9 mln zł, <b>Naczelnego Sądu Administracyjnego</b> – o 4,4 mln zł, <b>Najwyższej Izby Kontroli</b> – o 12,8 mln zł, <b>rzecznika praw obywatelskich</b> – o 3,4 mln zł, <b>Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji</b> – o 1,1 mln, <b>Państwowej Inspekcji Pracy</b> – o 16,1 mln zł, <b>Instytutu Pamięci Narodowej</b> – o 5,6 mln zł, <b>rzecznika praw dziecka</b> – o 300 mln zł, <b>Krajowej Rady Sądownictwa</b> – o 1,5 mln zł. Są to zmniejszenia, które, tak jak mówiłam wcześniej, wynikają m.in. z zamrożenia wynagrodzeń.</p> <p>Na co przeznaczono określone w przyjętych poprawkach środki? Między innymi zwiększono środki w części 22: Gospodarka wodna dla Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej o 15 mln. (...) Przeznaczono również środki dla Centralnego Biura Antykorupcyjnego w kwocie 3,5 mln zł, dla Polskiej Organizacji Turystyki – 1 mln zł, w części: Turystyka (...) w wysokości 500 tys. zł. W zakresie zadań dotyczących mniejszości narodowych i etnicznych zwiększono środki o kwotę 1 mln zł, a na Chrześcijańską Akademię Teologiczną w Warszawie o 750 tys. zł., (...) dla Muzeum Historii Żydów Polskich o kwotę 2 mln zł, a także zwiększono i przeniesiono środki dla Państwowej Agencji Atomistyki z budżetu ministra nauki w kwocie 72 mln zł. Zwiększono również środki inwestycyjne w komendach powiatowych Państwowej Straży Pożarnej (...) o kwotę 8 mln zł. Zwiększono środki dla Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej przeznaczone dla jednostek ochotniczych straży po-</p>	<p>Sprawozdanie Stenograficzne z 82. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2014 r., Warszawa 2014</p> <p><a href="http://orka2.sejm.gov.pl/Stenoln ter7.nsf/0/09100B7980AF99A9C1257DB000793D53/%24File/82_a_ksiazka_bis.pdf">http://orka2.sejm.gov.pl/Stenoln ter7.nsf/0/09100B7980AF99A9C1257DB000793D53/%24File/82_a_ksiazka_bis.pdf</a></p>

	<p>żarnych (...) o kwotę 2 mln zł. (...) Zwiększono również wydatki majątkowe w zakresie inspekcji sanitarnej woj. mazowieckiego o kwotę 9 mln zł. Tak jak postulowały komisje, zwiększono środki dla regionalnych izb obrachunkowych o kwotę 2 mln zł i dla samorządowych kolegiów odwoławczych o kwotę 2 mln zł. (...) Ale chcę powiedzieć, że jedyną i najważniejszą pozycją, na którą skierowano z tytułu tych oszczędności kwotę 50 mln zł, były wydatki związane z realizacją ustawy o opiece nad dziećmi do lat trzech. (...)</p> <p>Przyjmując poprawkę nr 3 Senat stanął na stanowisku, iż środki zaplanowane na wynagrodzenia (osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń) w <b>Sądzie Najwyższym</b> oraz <b>Krajowej Radzie Sądownictwa</b> przekraczają limity dopuszczone przez ustawę o budżecie w zakresie "zamrożonych" funduszy płac w tych instytucjach. Ponadto, zdaniem Senatu, wydatki majątkowe <b>Krajowej Rady Sądownictwa</b> zostały zaplanowane w nieodpowiedniej wysokości. Środki z tych źródeł (łącznie 4 mln zł) przeznaczono na zadania w zakresie wydatków bieżących Wojewódzkich Inspektoratów Nadzoru Budowlanego.</p>	<p>Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 stycznia 2015 r. w sprawie ustawy budżetowej na rok 2015 (nr 3035)</p> <p><a href="http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/8953FA460DE4F6DCC1257DCB003CCFD0/%24File/3035.pdf">http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/8953FA460DE4F6DCC1257DCB003CCFD0/%24File/3035.pdf</a></p>
2014	<p>Najwięcej emocji wzbudziła poprawka Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich zmierzająca do przeniesienia wydatków <b>Narodowego Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa</b> do części 24: Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego. Poprawka ta ostatecznie nie została przyjęta przez Komisję Finansów Publicznych, niemniej jednak wydatki na fundusz zostały ograniczone o 10 mln zł (...).</p> <p>Komisja przyjęła część poprawek zmniejszających wydatki tzw. jednostek pozarządowych (...). W ocenie komisji jednostki te solidarnie z instytucjami rządowymi powinny realizować w przyszłym roku oszczędny budżet i podlegać, tam gdzie to jest prawnie uzasadnione, tym samym regulacjom dotyczącym zamrożenia funduszu płac.</p> <p>Komisja zdecydowała więc ograniczyć wydatki jednostek pozarządowych wszędzie tam, gdzie planowane wydatki na 2014 r. zostały przez te instytucje nadmiernie zwiększone w stosunku do roku bieżącego. Łączna kwota tych ograniczeń wynosi 45 mln zł i dotyczy ona następujących instytucji: <b>Kancelaria Prezydenta</b> – o 10 mln zł, <b>Sąd Najwyższy</b> – o 7,6 mln zł, <b>Naczelny Sąd Administracyjny</b> – o 300 tys. zł, <b>Najwyższa Izba Kontroli</b> – o 3 mln zł, <b>rzecznik praw obywatelskich</b> – o niecałe 2,4 mln zł, <b>generalny inspektor ochrony danych osobowych</b> – o 300 tys. zł, <b>Państwowa Inspekcja Pracy</b> – o 14,3 mln zł, <b>Instytut Pamięci Narodowej</b> – o 6,4 mln zł, <b>rzecznik praw dziecka</b> – o 600 tys. zł, <b>Krajowa Rada Sądownictwa</b> – o 100 tys. zł.</p> <p>Środki uzyskane ze zmniejszenia wydatków jednostek pozarządowych przeznaczone zostały m.in. na następujące cele: zwiększenie wydatków w części 22: Gospodarka wodna na regionalne zarządy gospodarki wodnej o 10 mln zł; (...) w części 43: Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne(...) o 3 mln zł; utworzenie nowej rezerwy celowej, z której uruchamiano by środki na finansowanie Muzeum Historii Żydów</p>	<p>Sprawozdanie Stenograficzne z 56. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 11 grudnia 2013 r., Warszawa 2013</p> <p><a href="http://orka2.sejm.gov.pl/Stenolnter7.nsf/0/100768D3AC1FAD3CC1257C3F000926F9/%24File/56_a_ksiazka.pdf">http://orka2.sejm.gov.pl/Stenolnter7.nsf/0/100768D3AC1FAD3CC1257C3F000926F9/%24File/56_a_ksiazka.pdf</a></p>

	<p>Polskich, w wysokości 2,5 mln zł; zwiększenie wydatków woj. mazowieckiego, w tym wydatków majątkowych Inspekcji Sanitarnej o 5 mln zł, zwiększenie dotacji dla Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA (...) o 2 mln zł; zwiększenie wydatków majątkowych regionalnych izb obrachunkowych o 1 mln zł; zwiększenie wydatków bieżących, w tym wynagrodzeń, w Urzędzie Patentowym o 1 mln zł; zwiększenie w części 85: Budżety wojewodów dotacji dla komend powiatowych Państwowej Straży Pożarnej o 10 mln zł; zwiększenie wydatków w części 42: Sprawy wewnętrzne (...) o 2 mln zł oraz dotacji dla ochotniczych straży pożarnych o 1,5 mln zł; zwiększenie wydatków w części 20: Gospodarka dla Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (...) o 5 mln zł.</p> <p>Poprawka nr 4 kosztem wydatków <b>Naczelnego Sądu Administracyjnego</b> (2,6 mln zł), <b>Krajowego Biura Wyborczego</b> – wynagrodzeń (1 mln zł), <b>sądów apelacyjnych</b> (2,4 mln zł) oraz wsparcia inwestycji w gospodarce (14 mln zł), zwiększa dotacje dla Kopalni Soli „Wieliczka” o 10 mln zł i Kopalni Soli „Bochnia” o 7 mln zł oraz dodaje, zgodnie z ustawą z dnia 30 sierpnia 2013 r. o dotacji przeznaczonej dla niektórych podmiotów, dotacje dla Zabytkowej Kopalni Węgla Kamiennego „Guido” z kwotą 3 mln zł.</p> <p>Poprawką nr 5 zwiększa się wydatki bieżące <b>Rzecznika Praw Obywatelskich</b> o 649 tys. zł, z przeznaczeniem na realizację nałożonych w drodze ustaw zadań. Zwiększenie wydatków nastąpi kosztem zmniejszenia wydatków bieżących poszczególnych <b>sądów apelacyjnych</b>.</p> <p>Poprawka nr 6 zwiększa środki dla samorządowych kolegiów odwoławczych na wydatki bieżące o 500 tys. zł, kosztem wydatków <b>Sądu Apelacyjnego w Krakowie</b>. Przyjmując poprawkę nr 7 Senat nawiązał do tradycji programów współpracy młodzieży, które od wielu lat były i są realizowane na granicach Unii Europejskiej. Poprawka dodaje nową rezerwę celową z kwotą 3 mln zł z przeznaczeniem na finansowanie polsko-ukraińskiej współpracy młodzieży, kosztem wydatków <b>Sądu Apelacyjnego w Krakowie</b>.</p>	<p>Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 stycznia 2014 r. w sprawie ustawy budżetowej na rok 2014 (nr 2045)</p> <p><a href="http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/3CC456220AFB6AB3C1257C60004820BE/%24File/2045.pdf">http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/3CC456220AFB6AB3C1257C60004820BE/%24File/2045.pdf</a></p>
2013	<p>(...) komisja przyjęła część poprawek zmniejszających wydatki tzw. jednostek pozarządowych (...). W ocenie Komisji Finansów Publicznych instytucje te powinny solidarnie, wraz z innymi instytucjami rządowymi, przyczyniać się do konsolidacji finansów publicznych i realizować w przyszłym roku oszczędny budżet. Kierując się tym przeświadczeniem, Komisja Finansów Publicznych ograniczyła zatem planowane wydatki jednostek pozarządowych na ogólną kwotę 48 200 tys. zł, z tego: w <b>Kancelarii Prezydenta</b> – o 0,5 mln zł, w <b>Kancelarii Sejmu</b> – o 1,2 mln zł, w <b>Sądzie Najwyższym</b> – o 3,8 mln zł, w <b>Naczelnym Sądzie Administracyjnym</b> – o 0,5 mln zł, w <b>Najwyższej Izbie Kontroli</b> – o 4,5 mln zł, w urzędzie rzecznika praw obywatelskich – o 3,7 mln zł, w <b>Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji</b> – o 1,4 mln zł, w <b>urzędzie generalnego inspektora ochrony danych osobowych</b> – o 2,7 mln zł, w <b>Państwowej Inspekcji Pracy</b> – o 24,9 mln zł i w <b>Instytucji Pamięci Narodowej</b> – o 5 mln zł. Zmniejszenia te wynikały głównie z potrzeby dostosowania planów wydatków tych instytucji do postanowień ustawy zamrażającej poziom wynagrodzeń w sferze budżetowej na 2013 r.</p>	<p>Sprawozdanie Stenograficzne z 29. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 10 grudnia 2012 r., Warszawa 2012</p> <p><a href="http://orka2.sejm.gov.pl/Stenolniter7.nsf/0/1AAAFDEDED52493CA1C1257AD1000446B8/%24File/29_a_ksiazka.pdf">http://orka2.sejm.gov.pl/Stenolniter7.nsf/0/1AAAFDEDED52493CA1C1257AD1000446B8/%24File/29_a_ksiazka.pdf</a></p>

<p>Środki uzyskane z tego zmniejszenia wydatków jednostek pozarządowych przeznaczone zostały na zwiększenie wydatków w następujących częściach budżetowych: w części 83: Rezerwy celowe na utworzenie nowej pozycji pod nazwą „Opracowanie projektu aranżacji przestrzeni ekspozycyjnej Muzeum Pamięci Sybiru” – 300 tys. zł oraz na bieżącą działalność Żydowskiego Instytutu Historycznego w Warszawie – 500 tys. zł; w części 71: Urząd Transportu Kolejowego – kwota 1 233 tys. zł; w części 39: Transport na działalność dydaktyczną szkół wyższych, na dotację podmiotową dla uczelni publicznych kształcących personel lotniczy, na zadania związane ze szkoleniem – 7 mln zł; w części 83: Rezerwy celowe na utworzenie nowej pozycji pod nazwą „Wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi dla regionalnych izb obrachunkowych” – kwota 5 mln zł; w części 85/14: Województwo mazowieckie na wydatki majątkowe Inspekcji Sanitarnej – 4,5 mln zł i w części 25: Kultura fizyczna na zwiększenie dotacji i subwencji na zadania w zakresie kultury fizycznej– 30 mln zł.</p> <p>Ponadto komisja pozytywnie zaopiniowała (...) zmniejszeniu w części 01: <b>Kancelaria Prezydenta</b> dotacji i subwencji na Narodowy Fundusz Rewaloryzacji Zabytków Krakowa o kwotę 500 tys. zł z przeznaczeniem na zwiększenie w części 85/16: Województwo opolskie wydatków na dotacje i subwencje o kwotę 420 tys. zł na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami oraz o kwotę 80 tys. zł wydatków bieżących wojewódzkich urzędów ochrony zabytków</p> <p>Senacka poprawka nr 3, dotycząca zwiększenia wydatków bieżących <b>Państwowej Inspekcji Pracy</b> o 1 000 tys. zł, przy jednoczesnym zmniejszeniu wydatków bieżących <b>Naczelnego Sądu Administracyjnego</b> o tę samą kwotę</p>	<p>Sprawozdanie Stenograficzne z 30. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 12 grudnia 2012 r., Warszawa 2012  <a href="http://orka2.sejm.gov.pl/Stenolnter7.nsf/0/C314F0E5F0A2458CC1257AD2007F9222/%24File/30_a_ksiazka.pdf">http://orka2.sejm.gov.pl/Stenolnter7.nsf/0/C314F0E5F0A2458CC1257AD2007F9222/%24File/30_a_ksiazka.pdf</a></p> <p>Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 stycznia 2013 r. w sprawie ustawy budżetowej na rok 2013 (nr 1038)  <a href="http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/84F18474E82BA974C1257AEF004D0F17/%24File/1038.pdf">http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/84F18474E82BA974C1257AEF004D0F17/%24File/1038.pdf</a></p>
--	---



2012	<p>Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka negatywnie oceniła jedną z rozpatrywanych przez siebie części budżetowych. Ocena ta dotyczyła budżetu <b>Instytutu Pamięci Narodowej</b>. Komisja nie sformułowała przy tym żadnych poprawek w celu ewentualnego dokonania zmian w budżecie IPN-u. Negatywna opinia komisji wiązała się z tym, że instytut w przedłożonym projekcie budżetu nie przewidział zamrożenia wynagrodzeń, a także zaplanował relatywnie wysoki wzrost wydatków majątkowych.</p> <p>Komisja przyjęła część poprawek zmniejszających wydatki tzw. jednostek pozarządowych (...). W ocenie komisji bowiem jednostki te solidarnie z instytucjami rządowymi powinny realizować w tym roku oszczędny budżet. Komisja ograniczyła zatem wydatki jednostek pozarządowych o ogólną kwotę 133 300 tys. zł. Pragnę nadmienić, że w większości jednostki te dokonały autokorekty swoich budżetów, dokonały autopoprawek i zrealizowały apel komisji finansów o to, żeby właśnie ograniczyć wydatki w obecnym roku. Komisja przyjęła z zadowoleniem taką realizację swojego apelu.</p> <p>I tak zmniejszono wydatki <b>Kancelarii Prezydenta</b> o 7,4 mln zł, Kancelarii Senatu o blisko 65 600 tys. zł, Sądu Najwyższego o 5,2 mln, <b>Naczelnego Sądu Administracyjnego</b> o 11,4 mln, <b>rzecznika praw obywatelskich</b> o 4,5 mln, <b>Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji</b> o blisko 2,6 mln, <b>Państwowej Inspekcji Pracy</b> o prawie 15 400 tys., <b>IPN</b> o 21 100 tys. zł. Zmniejszenia te wynikały głównie z potrzeby dostosowania planów wydatków tych instytucji do postanowień ustawy zamrażającej poziom wynagrodzeń w 2012 r. Jak wspominałem, w wielu wypadkach były to oszczędności wskazane bezpośrednio przez dysponentów tych części budżetowych i zgłoszone komisji jako autopoprawki.</p> <p>Środki uzyskane ze zmniejszenia wydatków tych jednostek przeznaczone zostały na: zwiększenie wydatków w części 24: Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego z przeznaczeniem na „Narodowy program rewitalizacji Łazienek Królewskich w Warszawie” (na kwotę 7 mln zł) oraz na digitalizację zbiorów w archiwach państwowych (na kwotę 3 mln zł), dotację dla Funduszu Emerytalno-Rentowego na finansowanie składek na ubezpieczenie zdrowotne za rolników i domowników (...) (w kwocie 50 300 tys. zł), zwiększenie wydatków bieżących Regionalnych Izb Obrachunkowych (o 3 mln), zwiększenie wydatków w części 88: Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury na koszty postępowania prokuratorskiego (3 mln), utworzenie w części 83: Rezerwy celowe nowej rezerwy celowej pod nazwą „Digitalizacja zbiorów Ossolineum we Lwowie” (kwota 1 mln zł), a także 400 tys. zł na zmniejszenie deficytu. Szczególny charakter miała wspomniana wcześniej poprawka dotycząca zmniejszenia wydatków <b>Kancelarii Senatu</b> o 65 600 tys. zł. Wiązała się ona z przesunięciem wydatków związanych z opieką nad Polonią i Polakami za granicą z Kancelarii Senatu do części 45: Sprawy zagraniczne i członkostwo Polski w Unii Europejskiej w kwocie 12,6 mln zł i z utworzeniem nowej rezerwy celowej pod nazwą „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą” z kwotą 53 mln zł.</p> <p>Senat w przyjętych poprawkach zaproponował, aby o 1 mln zł zwiększyć dotacje i subwencje na</p>	<p>Sprawozdanie Stenograficzne z 6. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 25 stycznia 2012 r., Warszawa 2012</p> <p><a href="http://orka2.sejm.gov.pl/Stenolnter7.nsf/0/A6D70508890CE184C12579980033CF1F/%24File/6_a_ksiazka.pdf">http://orka2.sejm.gov.pl/Stenolnter7.nsf/0/A6D70508890CE184C12579980033CF1F/%24File/6_a_ksiazka.pdf</a></p> <p>Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lutego 2012 r.</p>
------	--	---

	<p>dofinansowanie działalności Zespołu Szkół Ogólnokształcących dla Dzieci i Młodzieży Pracowników Centrum Szkolenia Sił Połączonych NATO, przy jednoczesnym zmniejszeniu wydatków zaplanowanych w części: <b>Naczelny Sąd Administracyjny</b>. Senat w poprawce 5 zaproponował, aby utworzyć nową rezerwę celową w wysokości 800 tys. zł na <u>dofinansowanie archiwistyki społecznej</u>, przy jednoczesnym zmniejszeniu wydatków w częściach: <b>Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji</b> oraz <b>Krajowa Rada Sądownictwa</b>.</p>	<p>w sprawie ustawy budżetowej na rok 2012 (nr 201) <a href="http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/91286CBB3B241C96C12579AA004340C9/%24File/201.pdf">http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/91286CBB3B241C96C12579AA004340C9/%24File/201.pdf</a></p>
--	---	---

## Załącznik 2 – Nominalny i realny wzrost planowanych wydatków badanych jednostek.

Podmioty korzystające z autonomii budżetowej w latach 2012-2017 w większości przypadków planowały swoje wydatki na dany rok na poziomie wyższym niż środki przyznane im na podstawie ustawy budżetowej na poprzedni rok, średnio o kilka procent. Zestawienie porównania wielkości przedstawianych planów na dany rok do wydatków z ustawy budżetowej w roku poprzednim zawiera tabela 1.

**Tabela 1. Nominalna dynamika planowanych na dany rok wydatków w odniesieniu do wydatków przyjętych w ustawie budżetowej w roku poprzednim.**

Podmioty korzystające z autonomii budżetowej, zgodnie z art. 139 ust 2 uofp	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
	projekt rok X+1 do ustawy rok x	projekt rok X+1 do ustawy rok x	projekt rok X+1 do ustawy rok x	projekt rok X+1 do ustawy rok x	projekt rok X+1 do ustawy rok x	projekt rok X+1 do ustawy rok x	projekt rok X+1 do ustawy rok x	projekt rok X+1 do ustawy rok x
Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	109,26	99,69	99,55	100	100	100,43	124,98	99,75
Kancelaria Sejmu	95,65	99,33	99,93	112,52	100,13	106,23	117,28	101,34
Kancelaria Senatu	94,93	95,79	96,81	106,35	99,51	113,38	117,69	110,11
Sąd Najwyższy	108,22	111,1	109,49	104,45	105,28	109,22	109,36	149,65
Naczelny Sąd Administracyjny wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi	107,51	101,91	104,68	102,88	108,19	107,85	111,03	107,7
Trybunał Konstytucyjny	112,15	104,49	93,32	106,47	108,64	109,3	100,54	102,93
Najwyższa Izba Kontroli	101,51	99,07	103,19	106,04	107,45	105,17	100,02	102,33
Rzecznik Praw Obywatelskich	120,1	112,62	106,09	107,19	118,04	115,22	114,68	122
Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	129,3	110,55	104,48	166,79	105,84	130,17	92,46	158,34
Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	102,45	118,23	103,21	110,01	123,55	127,98	234,82	169,76
Krajowe Biuro Wyborcze	100,92	102,55	105,58	105,08	176,65	82,67	98,38	126,33
Państwowa Inspekcja Pracy	109,02	106,99	107,22	109,45	107,18	105,9	107,4	107,99
Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu	116,24	112,55	103,2	103,56	107,74	116,57	137,35	96,24
Rzecznik Praw Dziecka	115,41	105,46	106,85	105,09	110,25	110,73	109,53	109,75
sądownictwo powszechne*	102,54	103,66	102,67	103,52	105,72	103,55	104,5	109,61
Krajowa Rada Sądownictwa	102,79	103,57	103,41	155,28	331,88	394,88	112,23	107,71

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaw budżetowych oraz ich projektów; \* na podstawie Projektu ustawy budżetowej na rok 2019 z dnia 21 sierpnia 2018 r. przekazanego Radzie Dialogu Społecznego

Kolejna tabela również zawiera porównanie wysokości wydatków planowanych przez poszczególne jednostki na dany rok z wydatkami przyznanymi im w budżecie roku poprzedniego, jednak skorygowanymi o średnioroczną dynamikę cen towarów i usług jaką przewidywano na dany rok w założeniach do ustawy budżetowej.

**Tabela 2. Realna dynamika planowanych na dany rok wydatków w odniesieniu do wydatków przyjętych w ustawie budżetowej w roku poprzednim.**

Średnioroczna dynamika cen towarów i usług wg założeń do budżetu	102,8	102,7	102,4	102,3	101,7	101,3	102,3	102,3
Podmioty korzystające z autonomii budżetowej, zgodnie z art. 139 ust 2 UoFP	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	106,29	97,07	97,22	97,75	98,33	99,14	122,17	97,51
Kancelaria Sejmu	93,04	96,72	97,58	109,99	98,45	104,86	114,65	99,06
Kancelaria Senatu	92,34	93,27	94,54	103,96	97,85	111,92	115,05	107,63
Sąd Najwyższy	105,28	108,18	106,93	102,1	103,52	107,82	106,9	146,29
Naczelny Sąd Administracyjny wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi	104,58	99,23	102,22	100,56	106,38	106,47	108,53	105,27
Trybunał Konstytucyjny	109,09	101,74	91,14	104,08	106,82	107,9	98,28	100,61
Najwyższa Izba Kontroli	98,75	96,46	100,77	103,66	105,65	103,82	97,77	100,03
Rzecznik Praw Obywatelskich	116,83	109,66	103,6	104,78	116,07	113,74	112,1	119,26
Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	125,78	107,64	102,03	163,04	104,07	128,5	90,38	154,78
Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	99,66	115,12	100,79	107,54	121,48	126,34	229,54	165,94
Krajowe Biuro Wyborcze	98,17	99,85	103,1	102,72	173,69	81,61	96,17	123,49
Państwowa Inspekcja Pracy	106,05	104,18	104,7	106,99	105,39	104,54	104,99	105,56
Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu	113,07	109,59	100,79	101,24	105,94	115,08	134,27	94,08
Rzecznik Praw Dziecka	112,27	102,69	104,34	102,73	108,41	109,31	107,07	107,28
sądownictwo powszechne*	99,75	100,93	100,27	101,19	103,96	102,22	102,15	107,15
Krajowa Rada Sądownictwa	99,99	100,85	100,98	151,78	326,33	389,82	109,71	105,29

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaw budżetowych, ich projektów oraz założeń do ustaw budżetowych; rok 2019 na podstawie Projektu ustawy budżetowej na rok 2019 z dnia 21 sierpnia 2018 r. przekazanego Radzie Dialogu Społecznego