



## **Opinia**

### **do ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (druk nr 718)**

#### **I. Cel i przedmiot ustawy**

Opiniowana ustawa, w świetle uzasadnienia projektu, ma na celu wprowadzenie do systemu prawnego zmian związanych z realizacją wydatków budżetowych w kontekście ustawy budżetowej.

Ustawa wprowadza zmiany polegające w szczególności na:

- wyeliminowaniu z ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej przepisu, zgodnie z którym starosta (prezydent miasta na prawach powiatu) przekazuje wójtom lub burmistrzom (prezydentom miast) dotacje celowe na zadania związane z prowadzeniem kwalifikacji wojskowej (art. 1);
- ustaleniu w 2010 r. wynagrodzeń osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w wysokości wynagrodzeń przysługujących tym osobom w grudniu 2008 r.; zgodnie z nowelą kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nie będzie waloryzowana i będzie równa kwocie bazowej za 2008 r. (art. 2 i art. 8);
- przyjęciu reguły, zgodnie z którą środki na pomoc finansową na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych prokuratorów oraz sędziów stanowić będą do 6 % rocznego funduszu wynagrodzeń osobowych (art. 4 i art. 9); w aktualnie obowiązującym stanie prawnym środki takie nie mogą być niższe niż 5 % rocznego funduszu płac;
- przyjęciu w ustawie – Karta nauczyciela zasady naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych na podstawie kwoty bazowej obowiązującej w dniu 1 stycznia danego roku (art. 3);

- objęciu nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej przepisami ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, a także włączeniu ich do katalogu podmiotów objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń; podwyższenie wynagrodzeń dla takich nauczycieli następować będzie w terminie określonym zgodnie z przepisami ustawy - Karta nauczyciela (art. 8);
- wprowadzeniu przepisów, zgodnie z którymi w 2010 r. staże podyplomowe oraz szkolenia specjalizacyjne lekarzy, lekarzy dentyków, pielęgniarek i położnych będą finansowane ze środków Funduszu Pracy (art. 5, art. 6 i art. 16); w przepisie przejściowym określono tryb przekazywania w 2010 r. środków Funduszu Pracy z przeznaczeniem na staże podyplomowe i szkolenia specjalizacyjne (art. 23);
- zawężeniu kręgu żołnierzy, którym będzie przysługiwać prawo do zwrotu kosztów codziennych dojazdów z miejsca zamieszkania do miejsca pełnienia służby i z powrotem, wyłącznie do żołnierzy zamieszkujących w miejscowości, która nie jest miejscowością pobliską w rozumieniu ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; zrezygnowano również z części przepisu, który dotyczył zapewnienia żołnierzom świadczeń stomatologicznych, także z użyciem implantów zębowych (art. 12);
- zmianie definicji najniższego wynagrodzenia w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych; zgodnie z nowelą najniższe wynagrodzenie to minimalne wynagrodzenie za pracę obowiązujące w grudniu roku poprzedniego; aktualnie jest to minimalne wynagrodzenie za pracę obowiązujące w styczniu danego roku (art. 7 pkt 1);
- przyjęciu przepisu, zgodnie z którym w 2010 r. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych otrzyma dotację celową z budżetu państwa na dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych w wysokości do 30 % środków zaplanowanych na realizację tego zadania na ten rok (w roku 2009 i 2011 wysokość ta nie może być mniejsza niż 30% środków); ustalono również, że w 2010 r. tylko pracodawcy prowadzącemu zakład pracy chronionej przysługiwać będzie 100% kwot dofinansowania, natomiast innym pracodawcom - 70 % dofinansowania w przypadku wynagrodzeń osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego, umiarkowanego oraz do lekkiego stopnia niepełnosprawności oraz 90 % dofinansowania, jeżeli osoby niepełnosprawne zaliczone do znacznego, umiarkowanego oraz lekkiego stopnia niepełnosprawności są jednocześnie osobami, u których stwierdzono chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe lub epilepsję albo niewidomymi (art. 7 pkt 2 i 3);

- zniesieniu kryterium dochodowego przy ustalaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną; (art. 13 pkt 1 lit. c) oraz doprecyzowaniu zasad ustalania uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego (art. 13 pkt 1 lit. a, b i d oraz pkt 2);
- rozszerzeniu na świadczenie pielęgnacyjne zasady ustalania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego od miesiąca, w którym złożono wniosek o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności oraz zmianie sposobu ustalania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego - ustalone będzie ono na okres ważności orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności (art. 13 pkt 3);
- przyznaniu organowi właściwemu do realizacji świadczenia pielęgnacyjnego uprawnienia do przeprowadzenia wywiadu w przypadku, gdy powstaną wątpliwości co do spełniania przez osobę ubiegającą się o świadczenie pielęgnacyjne warunków do uzyskania tego świadczenia (art. 13 pkt 2);
- wprowadzeniu przepisu przejściowego, zgodnie z którym do postępowań w sprawach ustalania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego za okresy zasiłkowe przypadające przed dniem wejścia w życie ustawy, rozpoczętych przed dniem wejścia w życie ustawy i niezakończonych ostateczną decyzją, znajdą zastosowanie przepisy dotychczasowe (art. 21);
- przedłużeniu okresu realizacji Programu wieloletniego "Pomoc państwa w zakresie dożywiania" do 2013 r.; doprecyzowano również możliwość udzielania pomocy przy przekroczeniu określonego kryterium dochodowego oraz wskazano środki własne gminy jako źródła finansowania tej pomocy; zwiększono procentowy udział uczniów, którzy mogą skorzystać z bezpłatnego posiłku, bez ustalania sytuacji w drodze rodzinnego wywiadu środowiskowego; ustalono zasady przyjmowania sprawozdania z realizacji Programu przez Radę Ministrów w formie uchwały oraz odstąpiono od przekazywania Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej sprawozdań corocznych, w miejsce jednego sprawozdania z realizacji Programu za lata 2010 - 2013 (art. 17);
- likwidacji z dniem 1 stycznia 2010 r. prawa do dodatku specjalnego wynikającego ze specyfiki i charakteru wykonywanych zadań przysługującego pracownikom i urzędnikom służby cywilnej (art. 18).

Data wejścia ustawy w życie została określona na dzień 1 stycznia 2010 r. z wyjątkiem art. 19 (wprowadzającego zmiany w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych), który wejdzie w życie z dniem ogłoszenia.

## II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy stanowił przedłożenie rządowe. Został on skierowany w celu rozpatrzenia do sejmowej Komisji Finansów Publicznych, z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży, Komisji Gospodarki, Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Zdrowia. W trakcie prac projekt został uzupełniony o przepisy zmieniające:

- ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (zdefiniowano pojęcie "bar mleczny", a także wprowadzono przepis, zgodnie z którym udzielanie dotacji przedmiotowej do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych stanowi formę pomocy społecznej) – art. 15;
- ustawę z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (wprowadzono przepis upoważniający Prezesa Rady Ministrów w celu realizacji ustawy do przenoszenia, w drodze rozporządzenia, planowanych dochodów i wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń, między częścią 37 "Sprawiedliwość" a częścią odpowiadającą powszechnym jednostkom organizacyjnym prokuratury) – art. 20;
- ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych(zmiany redakcyjno-doprecyzowujące) – art. 19.

W pozostałym zakresie nie dokonano zmian, które w sposób istotny zmieniłyby meritum rozwiązań zaproponowanych w przedłożeniu rządowym. Na etapie drugiego czytania zgłoszone zostały poprawki, które w większości zmierzały do wyeliminowania niektórych rozwiązań zawartych w projekcie. Poprawki te nie uzyskały jednak poparcia Izby.

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 54. posiedzeniu w dniu 19 listopada 2009 r. wraz z jedną poprawką precyzującą.

## III. Uwagi szczegółowe

1. W art. 7 pkt 1 (art. 2 pkt 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej) zdefiniowano pojęcie "najniższe wynagrodzenie" wskazując, że jest to minimalne wynagrodzenie za pracę obowiązujące w grudniu roku poprzedniego, ustalane na podstawie *odrębnych przepisów*. W związku z tym, że wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalana jest na podstawie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, mając jednocześnie na względzie § 156 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym przy

formułowaniu odesłań należy jednoznacznie wskazać przepisy prawne, do których się odsyła, proponuje się wprowadzenie przedstawionej poniżej poprawki.

**Propozycja poprawki:**

- w art. 7 w pkt 1, w pkt 1 wyrazy "odrębnych przepisów" zastępuje się wyrazami "ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. Nr 200, poz. 1679, z 2004 r. Nr 240, poz. 2407 oraz z 2005 r. Nr 157, poz. 1314)";

2. Przepis art. 8 pkt 3 nadaje nowe brzmienie art. 6 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw. Wejdzie on w życie 1 stycznia 2010 r. W tym samym terminie wejdą również w życie art. 160 pkt 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej oraz art. 45 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, które także nadają nową treść całemu art. 6. W rezultacie z dniem 1 stycznia 2010 r. treść art. 6 zmieni się trzykrotnie. Kierując się zasadami wykładni systemowej oczywistym jest, że w systemie prawnym "pozostanie" i będzie miał moc obowiązującą art. 6 w brzmieniu nadanym opiniowaną ustawą. Niemniej kierując się komunikatywnością systemu prawnego zarówno w aspekcie wyszukawczym, jak i interpretacyjnym ustawodawca powinien rozważyć, czy z punktu widzenia adresata normy prawnej nie byłoby lepszym rozwiązaniem doprowadzenie do sytuacji, w której w dniu 1 stycznia 2010 r. wchodziłby w życie tylko jeden przepis nowelizujący art. 6, tak aby adresat nie musiał dokonywać skomplikowanych zabiegów wykładni w celu ustalenia treści obowiązującej go normy prawnej. Proponowana zmiana sprowadza się do uchylenia przepisów zmieniających dotyczących art. 6 w ustawie o służbie cywilnej i ustawie – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (zabieg taki jest możliwy w okresie *vacatio legis* tych przepisów).

Analogiczne uwagi dotyczą art. 8 pkt 1 i 2 (w zakresie dotyczącym art. 45 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych oraz art. 160 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej).

Podobna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do art. 12, którym ustawodawca nowelizuje dodawaną ustawą z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz niektórych innych ustaw art. 67a (wejdzie on w życie 1 stycznia 2010 r.). W tym przypadku warto zastanowić się, czy z punktu widzenia adresata nie byłoby rozwiązaniem bardziej zrozumiałym, jeżeli art. 67a zostałby dodany do systemu w kształcie uwzględniającym zmiany dokonywane opiniowaną ustawą. W przeciwnym razie w tym samym momencie, w którym przepis zostanie dodany do systemu inna ustawa go

znowelizuje. W art. 12 ustawodawca nowelizuje także art. 68 ust. 2, który jednocześnie w tym samym terminie będzie znowelizowany ustawą o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz niektórych innych ustaw. Mając na względzie powyższe uwagi należałoby rozważyć nowelizację ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz niektórych innych ustaw w miejsce art. 12. Dzięki takiemu zabiegowi w dniu 1 stycznia 2010 r. weszłyby w życie zarówno art. 67a, jak i art. 68 w kształcie zgodnym z wolą ustawodawcy (tym samym ustawodawca, a nie adresat normy prawnej, ustaliłby ostatecznie, jakie przepisy wiążą od 1 stycznia 2010 r.).

### **Propozycja poprawek:**

- skreśla się art. 12;
- w art. 18 kropkę na końcu zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 3 w brzmieniu:  
"3) w art. 160 uchyla się pkt 3 i 4.";
- po art. 18 dodaje się art. 18a w brzmieniu:  
"Art. 18a. W ustawie z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 79, poz. 669) w art. 1:  
1) w pkt 36, art. 67a otrzymuje brzmienie:  
"Art. 67a. 1. Żołnierzom zawodowym przysługują bezpłatne świadczenia stomatologiczne oraz materiały stomatologiczne:  
1) w razie wypadku pozostającego w związku z pełnieniem czynnej służby wojskowej albo choroby powstałej w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami służby wojskowej oraz na określonych stanowiskach służbowych;  
2) w okresie przygotowania do pełnienia służby poza granicami państwa;  
3) przez okres sześciu miesięcy po powrocie do kraju po zakończeniu służby poza granicami państwa.  
2. Minister Obrony Narodowej określi, w drodze rozporządzenia, wykaz dodatkowych świadczeń zdrowotnych lekarza dentysty i materiałów stomatologicznych, sposób ich zaspokojenia, rodzaj dokumentów potwierdzających uprawnienia do tych świadczeń oraz tryb kierowania żołnierzy zawodowych do jednostek organizacyjnych udzielających świadczeń

zdrowotnych, a także wykaz stanowisk służbowych uprawniających do dodatkowych świadczeń zdrowotnych lekarza dentysty i materiałów stomatologicznych, mając na względzie specyfikę służby wojskowej żołnierzy zawodowych oraz warunki i właściwości służby uzasadniające udzielanie świadczeń stomatologicznych.";

2) w pkt 37, w art. 68 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

"2. Żołnierzowi zawodowemu zamieszkującemu poza miejscem pełnienia służby w miejscowości, która nie jest miejscowością pobliską w rozumieniu ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, przysługuje prawo do zwrotu kosztów codziennych dojazdów z miejsca zamieszkania do miejsca pełnienia służby i z powrotem.";

- w art. 19 przed pkt 1 dodaje się pkt ... w brzmieniu:

"...) w art. 45:

a) pkt 2 otrzymuje brzmienie:

"2) w art. 3 uchyla się pkt 2;"

b) uchyla się pkt 3 i 4;"

- w art. 26 wyrazy "art. 19, który wchodzi" zastępuje się wyrazami "art. 18 pkt 3, art. 18a i art. 19, które wchodzi";

3. W art. 8 pkt 4 (art. 8 ust. 1 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw) posłużono się określeniem "z zastrzeżeniem". Zasady techniki prawodawczej w § 23 ust. 3 określają sposób zamieszczania wyjątków lub uściśleń przepisu w ten sposób, że wyjątki i uściślenia należy zawrzeć w przepisie znajdującym się bezpośrednio po danym przepisie. Zasady techniki prawodawczej nie zalecają jednak stosowania określenia "z zastrzeżeniem". Z uwagi na fakt, iż określenie to nie niesie ze sobą treści normatywnej (jego obecność lub jej brak nie ma znaczenia dla rozumienia przepisu), proponuje się jego skreślenie.

#### **Propozycja poprawki:**

- w art. 8 w pkt 4, w art. 8 w ust. 1 skreśla się wyrazy ", z zastrzeżeniem ust. 2";

4. W art. 12 pkt 1 (art. 67a ust. 2 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych) zmieniony został przepis upoważniający Ministra Obrony Narodowej do wydania rozporządzenia. Zakres spraw przekazanych do uregulowania obejmuje określenie: wykazu dodatkowych świadczeń zdrowotnych lekarza dentysty i materiałów stomatologicznych, *sposobu ich zaspokojenia*, rodzaju dokumentów potwierdzających uprawnienia do tych świadczeń oraz trybu kierowania żołnierzy zawodowych do jednostek organizacyjnych udzielających świadczeń zdrowotnych (...). Wątpliwości budzi sformułowanie "sposób ich zaspokojenia". Nie jest jasne, do której części upoważnienia należy je odnieść. Przyjmując założenie, że wymienione wyżej sformułowanie dotyczy materiałów stomatologicznych, proponuje się przeredagowanie przepisu. Przedstawiona poniżej poprawka może jednak zostać zmodyfikowana w kierunku zgodnym z intencją ustawodawcy.

**Propozycja poprawki:**

- w art. 12 w pkt 1, w art. 67a w ust. 2 wyrazy "sposób ich zaspokojenia" zastępuje się wyrazami "sposób zaspokojenia zapotrzebowania na takie materiały";

Należy również rozważyć zmianę występującego w przepisie spójnika "oraz" poprzez zastąpienie go przecinkiem. Spójnik "oraz" sugeruje bowiem zamknięcie katalogu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu, co innego wynika natomiast z dalszej części przepisu.

**Propozycja poprawki:**

- w art. 12 w pkt 1, w art. 67a w ust. 2 wyrazy "oraz tryb" zastępuje się wyrazami ", tryb";

5. W art. 13 pkt 2 lit. a (w dodanym art. 23 ust. 4aa ustawy o świadczeniach rodzinnych) organowi właściwemu do realizacji świadczenia pielęgnacyjnego przyznano uprawnienie do przeprowadzenia wywiadu w przypadku, gdy powstaną wątpliwości co do spełniania przez osobę ubiegającą się o świadczenie pielęgnacyjne warunków do uzyskania tego świadczenia. Przepis analogiczny do dodanego ust. 4aa znajduje się w ust. 4a. W przepisach wydanych na podstawie art. 23 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych, tj. w rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne, został określony wzór wywiadu, o którym mowa w ust. 4a. W celu wyeliminowania wątpliwości, chociażby co do zakresu pytań zadawanych podczas wywiadu, proponuje się wprowadzenie przepisu umożliwiającego stosowanie wzoru wywiadu zawartego w wymienionym powyżej rozporządzeniu do wywiadu, o którym mowa w ust. 4aa.



**Propozycja poprawki:**

- w art. 13 w pkt 2 w lit. a, w ust. 4aa dodaje się zdanie drugie w brzmieniu: "Wywiad, o którym mowa w zdaniu pierwszym, przeprowadza się według wzoru, określonego w przepisach wydanych na podstawie art. 23 ust. 5.";

6. W art. 15 ust. 1 (art. 6 pkt 17 ustawy o pomocy społecznej) sformułowana została definicja pojęcia "bar mleczny". Definicja ta nie jest skorelowana z przepisem art. 7a ust. 1 ("bar mleczny" to "przedsiębiorca (...)"), natomiast art. 7a ust. 1 stanowi, o udzielaniu dotacji przedmiotowej do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych). Wątpliwości natury językowej może również budzić sformułowanie "bezalkoholowe zakłady". Ponadto z brzmienia definicji wynika, że aby zakwalifikować działalność jako bar mleczny przedsiębiorca powinien prowadzić działalność gospodarczą w formie kilku zakładów masowego żywienia, co oznacza, że przedsiębiorca prowadzący jeden zakład ulega wyłączeniu.

W odniesieniu do art. 7a dodanego w ustawie o pomocy społecznej należy stwierdzić, że przepis ten może okazać się nieefektywny. Z jego brzmienia wynika bowiem, że każdy będzie mógł skorzystać z dotowanych posiłków. Wydaje się, że przepis nie mieści się w zakresie ustawy o pomocy społecznej.

7. W przepisach art. 23 ust. 1 pkt 1 i 2 posłużono się odesłaniem przedmiotowym do "przepisów o zawodach lekarza i lekarza dentystry" oraz "przepisów o zawodach pielęgniarstwa i położnej". Powstaje pytanie dlaczego ustawodawca, mówiąc o szkoleniach specjalizacyjnych i specjalizacjach, nie odsyła wprost do przepisów ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o zawodach pielęgniarstwa i położnej oraz ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry, tym bardziej jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że właśnie takim odesłaniem ustawodawca posługuje się w art. 23 ust. 3 pkt 3 i 4. Mając powyższe na względzie, dążąc jednocześnie do zapewnienia spójności w przepisie, proponuje się wprowadzenie poprawki.

**Propozycja poprawki:**

- w art. 23 w ust. 1:
  - a) w pkt 1 wyrazy "w przepisach" zastępuje się wyrazami " w ustawie z dnia 5 grudnia 1996 r.",
  - b) w pkt 2 wyrazy "w przepisach" zastępuje się wyrazami "w ustawie z dnia 5 lipca 1996 r.";

Niezależnie od powyższego, art. 23 ust. 3 pkt 4 doprecyzowania wymaga odesłanie do art. 10w ustawy o zawodach pielęgniarstwa i położnej. Organizatorów szkolenia dotyczy bowiem wyłącznie ust. 3 w art. 10w.

**Propozycja poprawki:**

- w art. 23 w ust. 3 w pkt 4 po wyrazach "art. 10w" dodaje się wyrazy "ust. 3".

*Iwona Kozera*

*młodszy legislator*