



**Opinia do ustawy o finansach publicznych  
oraz do ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych  
(druki nr 616 i 617)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Celem ustawy jest zwiększenie przejrzystości finansów publicznych poprzez zmiany organizacyjne jednostek sektora finansów publicznych, wprowadzenie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, elementów budżetu w układzie zadaniowym. Ponadto ustawa usprawnia audyt wewnętrzny oraz wzmacnia normy ostrożnościowe w budżecie państwa i w budżetach jednostek samorządu terytorialnego.

Zmiany organizacyjne sektora finansów publicznych polegają przede wszystkim na likwidacji gospodarstw pomocniczych. Jako przyczynę podaje się brak organizacyjnego wyodrębnienia działalności niektórych gospodarstw, zasadę świadczenia usług, na rzecz powołującej gospodarstwo jednostki, według kosztów własnych oraz niezadowalającą efektywność funkcjonowania niektórych gospodarstw. Zadania likwidowanych gospodarstw pomocniczych przejmą jednostki budżetowe lub nowe formy organizacyjne – instytucje gospodarki budżetowej.

Zlikwidowane zostaną także państwowe zakłady budżetowe. Zachowane zostaną jedynie zakłady budżetowe powołane przez jednostki samorządu terytorialnego i to wyłącznie w określonych dziedzinach: gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi, dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, lokalnego transportu zbiorowego, targowisk i hal targowych, zieleni gminnej i zadrzewień, kultury fizycznej i sportu, utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt oraz w zakresie cmentarzy. Dotychczasowe zadania zakładów budżetowych będą wykonywały podmioty w nowej formie organizacyjnej tj. instytucje gospodarki budżetowej lub agencje wykonawcze albo spółki lub jednostki budżetowe.

Ograniczeniu ulegnie także zakres funduszy celowych. Po nowelizacji ustawy będą funkcjonowały jedynie państwowe fundusze celowe. Fundusze te będą jedynie rachunkami bankowymi i nie będą posiadały osobowości prawnej. Obsługa funduszy będzie należała do dysponenta funduszu – komórki w ministerstwie lub jednostki podległej ministrowi. Zmiana planu finansowego funduszu będzie wymagała zgody ministra oraz powiadomienia Ministra Finansów. Wszystkie dotychczasowe samorządowe fundusze celowe zostaną włączone do budżetów właściwych jednostek samorządu terytorialnego.

Ponadto likwidacji ulegają także rachunki funduszy motywacyjnych, które mają być zastąpione nowym systemem nagród dla pracowników, funkcjonariuszy i żołnierzy.

W celu realizacji kluczowych zadań państwa powołane zostaną agencje wykonawcze. Agencje będą miały osobowość prawną, ujednoliczoną organizację oraz zasady rozliczania z budżetem państwa. Agencje będą powoływane tylko w drodze ustawy, która określi zadania agencji. Podobnie jak w przypadku państwowych funduszy celowych wzrośnie kontrola nad planem finansowym agencji – zmiana planu będzie wymagała zgody właściwego ministra oraz powiadomienia Ministra Finansów.

Nową formą organizacyjną sektora finansów publicznych będzie także instytucja gospodarki budżetowej. Instytucja gospodarki budżetowej będzie posiadała osobowość prawną oraz będzie pokrywała koszty swojej działalności z uzyskiwanych przychodów. Przewidziano także możliwość otrzymania jednorazowej dotacji na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe, inne dotacje z budżetu będzie można przekazać o ile tak będą przewidywały odrębne przepisy.

Projekt ustawy przewiduje także wprowadzenie planowania wieloletniego – Wieloletni Plan Finansowy Państwa. Plan będzie sporządzany na cztery lata budżetowe i będzie stanowił podstawę przygotowania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy. Plan wieloletni będzie mógł być aktualizowany corocznie przez Radę Ministrów. Poziom deficytu, w projekcie ustawy budżetowej przedstawianym przez Radę Ministrów Sejmowi, nie będzie mógł być większy niż poziom deficytu ustalony na ten rok budżetowy w planie wieloletnim; uwzględnienie wyższego poziomu deficytu będzie wymagało przedstawienia szczegółowego uzasadnienia.

Ustawa wprowadza więcej, niż dotychczasowa regulacja, elementów związanych z wdrażaniem budżetu w układzie zadaniowym. Budżet zadaniowy ma na celu poprawę celowości, efektywności oraz skuteczności gospodarowania środkami publicznymi. Ponadto ma przyczynić się do zwiększenia transparentności oraz czytelności budżetu państwa. Nowa ustawa wprowadza obowiązek zadaniowego sposobu prezentacji programów wieloletnich,

jednolitych zasad sprawozdawczości oraz obowiązku planowania zadaniowego przez agencje wykonawcze, fundusze celowe oraz państwowe osoby prawne.

Ponadto ustawa wyodrębnia w zakresie gospodarowania środkami europejskimi budżet środków europejskich. Budżet środków europejskich jest rocznym planem dochodów i podlegających refundacji wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Deficyt albo nadwyżka środków europejskich nie są wliczane do deficytu albo nadwyżki budżetu państwa. Deficyt budżetu środków europejskich jest finansowany w ramach potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, natomiast nadwyżka budżetu środków europejskich jest źródłem spłaty zobowiązań budżetu państwa zaciągniętych na pokrycie deficytu tego budżetu.

Ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych stanowi implementację nowej regulacji dotyczącej finansów publicznych oraz zawiera przepisy przejściowe. Zgodnie z tymi przepisami do 30 czerwca 2010 roku ulegną likwidacji fundusze motywacyjne, do dnia 31 grudnia 2010 r. państwowe zakłady budżetowe oraz gospodarstwa pomocnicze. Do dnia 1 stycznia 2012 roku utracą osobowość prawną dotychczasowe fundusze celowe a dotychczasowe agencje państwowe stanę się agencjami wykonawczymi. Przepisy ustawy regulują także zagadnienie przekazania mienia likwidowanych jednostek oraz przejścia pracowników przez nowe podmioty.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Ustawy zostały skierowane przez Radę Ministrów do Sejmu w październiku 2008 r. W wyniku prac legislacyjnych wprowadzono szereg poprawek o charakterze porządkowym oraz dodano nowe definicje dotyczące dysponenta części budżetowych i środków europejskich. Przeredagowano zapisy dotyczące samorządowych zakładów budżetowych, agencji wykonawczych oraz instytucji gospodarki budżetowej. Doprecyzowano oraz uporządkowano przepisy w zakresie umarzania, odraczania, spłaty lub rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny.

Zmieniono zasady uchwalania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. Uporządkowano przepisy w zakresie budżetu środków europejskich. W odniesieniu do finansów jednostek samorządu terytorialnego doprecyzowano obowiązek tworzenia rezerwy ogólnej, przepisy dotyczące otrzymywania pożyczek z budżetu państwa. W zakresie audytu wewnętrznego wprowadzono nowe brzmienie definicji audytu wewnętrznego.

Ponadto zrezygnowano z szczególnego traktowania niektórych podmiotów sektora finansów publicznych niezależnych od Rady Ministrów, w zakresie kształtowania budżetów

tych jednostek. Po poprawce przywrócono obowiązującą regulację – wszystkie jednostki obsługujące centralne organy władzy i kontroli państwowej włączają swoje budżety do budżetu państwa na jednolitych zasadach.

Ponieważ ustawa miała wejść w życie w dniu 1 stycznia 2009 r., zmieniono tę datę na 1 stycznia 2010 r., z tym zastrzeżeniem, iż ustawa będzie miała zastosowanie do uchwalania budżetu już na rok 2010.

### **III. Propozycje poprawek do ustawy o finansach publicznych.**

- 1) w art. 5 w ust. 2 w pkt 1 przed wyrazami "funduszy celowych" dodaje się wyraz "państwowych";  
*Poprawka o charakterze porządkującym.*
- 2) w art. 23:
  - a) w ust. 2 w pkt 2 wyrazy "szefa lub prezesa jednostki, o której mowa" zastępuje się wyrazami "organ lub kierownika jednostki, o których mowa",
  - b) w ust. 3 wyrazy "Szef lub prezes" zastępuje się wyrazami "Organ lub kierownik jednostki";*Poprawka ma na celu jednoznacznie wskazać, iż nie wszystkie jednostki, wymienione w art. 139 mają Szefa lub Prezesa.*
- 3) w art. 24 w ust. 5 skreśla się wyrazy "administracji rządowej,";  
*Poprawka umożliwia zmianę planu finansowego również w jednostkach nie podporządkowanych administracji rządowej.*
- 4) w art. 41 w ust. 4 wyrazy "państwowe fundusze celowe" zastępuje się wyrazami "dysponenta państwowego funduszu celowego" oraz wyraz "budżetu" zastępuje się wyrazami "planów finansowych";  
*Poprawka ujednocza terminologię ustawy.*
- 5) w art. 49 ust. 2 otrzymuje brzmienie:  
"2. Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa przejmuje od jednostek sektora finansów publicznych, z wyłączeniem jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 2, akcje i udziały w

spółkach oraz obligacje wyemitowane przez podmioty inne niż Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego oraz wykonuje wynikające z nich uprawnienia Skarbu Państwa.";

*Poprawka ma na celu prawidłową redakcję przepisu.*

- 6) w art. 57 skreśla się wyrazy ", w sytuacji wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 3 i 5";

*Poprawka dotyczy umorzenia należności cywilnoprawnych i ma na celu usunięcie z przepisu odesłania przesłanek umorzenia do podobnie sformułowanych okoliczności udzielenia ulgi.*

- 7) w art. 58 w ust. 1 w pkt 3 wyrazy "minister lub organ dysponujący państwowym funduszem celowym" zastępuje się wyrazami "dysponent państwowego funduszu celowego";

*Poprawka ma na celu ujednolicenie terminologii ustawy.*

- 8) w art. 86 w pkt 2 w lit. a:

a) w tiret drugim po wyrazie "jednostek" dodaje się wyrazy "oraz jednostek obsługujących organy",

b) w tiret piątym po wyrazie "jednostkach" dodaje się wyrazy "oraz jednostkach obsługujących organy".

*Poprawka prawidłowo wskazuje charakter jednostek obsługujących organy wymienione w art. 139.*

#### **IV. Propozycje poprawek do ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych**

- 1) w art. 2 dodaje się pkt 3 w brzmieniu:

"3) w art. 90 § 2 otrzymuje brzmienie:

"§ 2. Jeżeli zajęta wierzytelność należy się zobowiązanemu od organów będących jednocześnie jednostkami budżetowymi lub samorządowymi zakładami budżetowymi albo od funduszy, których są dysponentami, za dłużnika zajętej wierzytelności uważa się organ właściwy do wydania polecenia wypłaty.".";

*Poprawka związana z likwidacją państwowych zakładów budżetowych.*

2) po art. 18 dodaje się art. 18a w brzmieniu:

"Art. 18a. W ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, z późn. zm.) w art. 111 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

"3. Fundusz jest państwowym funduszem celowym."";

*Poprawka porządkująca.*

3) po art. 20 dodaje się art. 20a w brzmieniu:

"Art. 20a. W ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571, z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 39d ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. Bank Gospodarstwa Krajowego może zaciągnąć kredyty, pożyczki lub może emitować obligacje w kraju i za granicą, na rzecz Funduszu i z przeznaczeniem na finansowanie inwestycji realizowanych w ramach programów wieloletnich ustanawianych przez Radę Ministrów zgodnie z przepisami ustawy z dnia ... o finansach publicznych (Dz. U. Nr ..., poz. ... ) oraz inwestycji realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 tej ustawy, a także zadań wynikających z planu finansowego Funduszu.";

2) w art. 39f ust. 4a otrzymuje brzmienie:

"4a. Środki, o których mowa w art. 39b ust. 1 pkt 11c, przeznacza się na finansowanie inwestycji realizowanych w ramach programów wieloletnich ustanawianych przez Radę Ministrów zgodnie z przepisami ustawy z dnia ... o finansach publicznych oraz inwestycji realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 tej ustawy, a także innych zadań wynikających z planu finansowego Funduszu oraz na pokrycie wydatków, o których mowa w ust. 2.";

3) w art. 39n:

a) w ust. 2 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

"2) przewidywaną sumę środków przeznaczonych do refundacji dla inwestycji realizowanych w ramach programów operacyjnych ujętych w wykazie, o którym mowa w art. 122 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia ... o finansach publicznych, przekazywanych z budżetu państwa;"

b) w ust. 3 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

"2) zaopiniowania ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego w zakresie środków przeznaczonych na realizację inwestycji finansowanych z programów operacyjnych ujętych w wykazie, o którym mowa w art. 122 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia ... o finansach publicznych."";

*Poprawka aktualizuje odesłania do ustawy o finansach publicznych.*

4) po art. 31 dodaje się art. 31a w brzmieniu:

"Art. 31a. W ustawie z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (Dz. U. Nr 123, poz. 777, z późn. zm.) w art. 3 w ust. 2 uchyla się pkt 3.";

*Poprawka związana z likwidacją gospodarstw pomocniczych.*

5) po art. 32 dodaje się art. 32a w brzmieniu:

"Art. 32a. W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, z późn. zm.) art. 93b otrzymuje brzmienie:

"Art. 93b. Przepisy art. 93 i art. 93a stosuje się odpowiednio do łączenia się i przekształceń samorządowych zakładów budżetowych."";

*Poprawka związana z likwidacją państwowych zakładów budżetowych.*

6) po art. 59 dodaje się art. 59a w brzmieniu:

"Art. 59a. W ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.) w art. 5 w pkt 41 lit. c otrzymuje brzmienie:

"c) państwową jednostkę budżetową, o której mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia ... o finansach publicznych (Dz. U. Nr ..., poz. ... ), tworzoną i nadzorowaną przez Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego

do spraw wewnętrznych, Ministra Sprawiedliwości lub Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, posiadającą w strukturze organizacyjnej ambulatorium, ambulatorium z izbą chorych lub lekarza podstawowej opieki zdrowotnej,".";

*Poprawka aktualizuje odesłanie do nowej ustawy o finansach publicznych.*

7) po art. 73 dodaje się art. 73a w brzmieniu:

"Art. 73a. W ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. Nr 223, poz. 1459) w art. 2 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

"1) inwestor - właściciela lub zarządcę budynku, lokalnej sieci ciepłowniczej lub lokalnego źródła ciepła, z wyłączeniem jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych;".";

*Poprawka związana z likwidacją państwowych zakładów budżetowych.*

8) w art. 74 dodaje się pkt 1a i 1b w brzmieniu:

"1a) w art. 16 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. W ramach realizacji strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej oraz w celu wdrożenia standardów, wytycznych i zasad, o których mowa w art. 15 ust. 9 i 10, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, na wniosek Szefa Służby Cywilnej, dysponuje, w rozumieniu ustawy z dnia ... o finansach publicznych (Dz. U. Nr ..., poz. ...), środkami z rezerwy budżetowej na modernizację służby cywilnej, utworzonej w ustawie budżetowej.";

1b) w art. 25 w ust. 4 w pkt 1 uchyla się lit. i;"

*Poprawki aktualizują odesłanie oraz uwzględniają likwidację gospodarstw pomocniczych.*

9) po art. 74 dodaje się art. 74a w brzmieniu:

"Art. 74a. W ustawie z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. Nr 19, poz. 101) w art. 3 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

"3) państwowe jednostki budżetowe;".";

*Poprawka związana z likwidacją państwowych zakładów budżetowych oraz gospodarstw pomocniczych.*



- 10) w art. 82 w ust. 2 pkt 2 otrzymuje brzmienie:  
"2) zarządu powiatu lub województwa – w przypadku odpowiednio gospodarstw pomocniczych powiatowych i wojewódzkich jednostek budżetowych.";  
*Poprawka porządkowa.*
- 11) w art. 90 w ust. 1 skreśla się wyrazy ", w terminie do dnia 30 czerwca 2011 r.";  
*Poprawka usuwa wątpliwości dotyczące przejęcia terminu przejęcia zakładów aktywizacji zawodowej.*
- 12) art. 95 otrzymuje brzmienie:  
"Art. 95. Inwestycje wieloletnie ujęte w wykazie stanowiącym załącznik do ustawy budżetowej na rok 2010, których termin zakończenia ustalono po dniu 31 grudnia 2010 r., z dniem 1 stycznia 2011 r. stają się programami wieloletnimi.";  
*Poprawka związana z zastąpieniem inwestycji wieloletnich programami.*
- 13) w art. 111 w ust. 2 wyrazy "art. 19-22" zastępuje się wyrazami "art. 19 i art. 22" oraz wyrazy "art. 24-27" zastępuje się wyrazami "art. 24, art. 25";  
*Poprawka polega na zastosowaniu właściwych odesłań.*
- 14) w art. 116 w pkt 3 przed wyrazami "art. 3" dodaje się wyrazy "art. 2 pkt 3,", po wyrazach "art. 26," dodaje się wyrazy "art. 31a, art. 32a," i wyrazy "oraz art. 73" zastępuje się wyrazami ", art. 73, art. 73a, art. 74 pkt 1b oraz art. 74a".  
*Poprawka ujednocila terminy wejścia w życie poszczególnych przepisów związanych z likwidacją państwowych zakładów budżetowych oraz gospodarstw pomocniczych.*

*Adam Niemczewski*  
*wicedyrektor*