



Warszawa, 2 grudnia 2014 r.

## **Opinia do ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej**

**(druk nr 774)**

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

Celem ustawy jest zamrożenie wynagrodzeń osób zatrudnionych w państwowych jednostkach sektora finansów publicznych, osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, osób zatrudnionych w podmiotach objętych tzw. ustawą kominową oraz zamrożenie odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych.

Fundusz Pracy będzie służył, tak jak w latach poprzednich, do finansowania staży podyplomowych oraz specjalizacji lekarzy, pielęgniarek i położnych oraz do finansowania rezydentur. Przy tej okazji zmieniono także zasady organizacji rezydentur.

Ustawa w celu racjonalizacji wydatków budżetowych, w ramach realizacji obowiązków określonych w ustawie o systemie powiadamiania ratunkowego, umożliwi ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej powierzenie Ministrowi Finansów wykonywanie czynności związanych z administrowaniem systemem teleinformatycznym w zakresie zapewnienia utrzymania powierzchni serwerowej. Realizacja tego zadania będzie finansowana z budżetu państwa, z części, której dysponentem jest Minister Finansów.

W zakresie podatku akcyzowego dodano przepisy nakazujące traktować jak podatników podatku akcyzowego wszelkie podmioty produkujące papierosy niezgodnie z ustawą (tj. poza składem podatkowym). Produkcją, w rozumieniu ustawy o podatku akcyzowym, będzie wytwarzanie papierosów, także przez konsumenta, przy użyciu maszyny do wytwarzania papierosów (nie dotyczy wytwarzania ręcznego domowym sposobem w gospodarstwach domowych). Ponadto w ustawie zmieniono sposób obliczania podatku akcyzowego na cygara i cygaretki z ilościowego na wagowy, co ma zapobiec wykorzystywaniu pseudo-cygar służących do wytwarzania papierosów.

W zakresie ustawy o finansach publicznych skrócono termin na przekazywanie, przez dysponentów części budżetowych, informacji o kwotach dochodów i wydatków jednostkom podległym z 21 do 10 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej.

Ponadto ustawa wprowadza maksymalny limit wydatków przeznaczonych na koszty dojazdów sędziów. Limit ten określono na 10 mln zł a wysokość zwrotu kosztów ustali Minister Sprawiedliwości w rozporządzeniu. W przypadku gdyby istniało zagrożenie przekroczenia tego limitu minister będzie miał prawo zmniejszenia wysokości kwoty zwrotu.

Ustawa dokonuje także jednorocznego uregulowania zasad wykonywania zadań organów administracji rządowej realizowanych w ramach służby zagranicznej przez przedstawicieli organów innych niż minister właściwy do spraw zagranicznych.

Ostatnia z istotnych regulacji ustawy dotyczy zagadnienia rozliczenia składki spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych przeznaczanych na pokrycie kosztów działalności Kasy Krajowej oraz kosztów nadzoru za lata 2011 i 2013.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Ustawa powstała na podstawie projektu wniesionego przez Radę Ministrów w dniu 29 października 2014 r. W wyniku prac legislacyjnych w Sejmie dokonano szeregu poprawek redakcyjnych i porządkowych. W ramach tych poprawek w szczególności uporządkowano przepisy dotyczące rozliczenia składki spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych oraz przepisy dotyczące rezydentur i systemu powiadamiania ratunkowego.

## **III. Uwagi szczegółowe**

1. Podobnie jak w roku poprzednim aktualna pozostaje uwaga odnosząca się do tytułu – jest on niezgodny z zasadami techniki prawodawczej. Tytuł „o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej” jest mylący, ponieważ tylko 10 z 40 artykułów ustawy wprowadza zmiany do ustaw, niektóre z pozostałych mają charakter dyrektyw kształtowania wydatków z budżetu państwa a jeszcze inne nie są w ogóle związane z realizacją ustawy budżetowej (lub związek ten jest taki sam jak jakiegokolwiek innej ustawy dotyczącej zadań organów państwa). Ponadto tytuł, z wyjątkiem daty, nie odróżnia się dostatecznie od poprzednich ustaw o tym samym charakterze, pomimo że wyróżnikiem takim

jest fakt, iż ustawa ma charakter incydentalny, jednoroczny i ma służyć realizacji budżetu w roku 2015.

2. Jak wspomniano wyżej ustawa zawiera w swej treści przepisy nie związane, ze wskazanym w tytule, zakresem zarówno pod względem formalnym (nie dotyczy zmiany przepisów) jak i przedmiotowym (nie dotyczy realizacji ustawy budżetowej). Tym samym ustawa narusza § 3 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym ustawa nie może zmieniać lub uchylać przepisów regulujących sprawę, które nie należą do jej zakresu przedmiotowego lub podmiotowego albo się z nimi nie wiążą. Do takich przepisów należą:

- zawarte w art. 3 w pkt 3, 4 - w zakresie dotyczącym zasad odbywania rezydentury,
- zawarte w art. 29 - dotyczącym zatrudniania przedstawicieli innych organów administracji rządowej w placówkach zagranicznych,
- zawarte w art. 37 dotyczącym rozliczenia składki spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.

Przepisy te powinny być skreślone a zagadnienia przez nie regulowane powinny znaleźć odzwierciedlenie w odrębnych ustawach.

3. Aktualne pozostają uwagi dotyczące ustaw „okołobudżetowych” z poprzednich lat w zakresie:

- ustawa zawiera ten sam błąd w technice legislacyjnej – wprowadza do treści ustaw przepisy o ograniczonym jednorocznym, incydentalnym charakterze (art. 2, art. 3 i art. 6);

- art. 4 – ustawa w niewłaściwy sposób odzwierciedla wolę ustawodawcy - na 13 lat obowiązywania ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej przez ponad połowę tego okresu postanawia się corocznie, iż kwota bazowa wynagrodzeń dla osób zajmujący kierownicze stanowiska państwowe nie będzie waloryzowana. Pozwala to przypuszczać, iż jest to trwała norma i powinno to znaleźć odzwierciedlenie w postaci uchylenia przepisu przewidującego waloryzację tej kwoty;

- art. 22 – ustawa odsyła do pojęć niezdefiniowanych w żadnym powszechnie obowiązującym akcie prawnym. Przez wynagrodzenia rozumie się wynagrodzenia zaliczane przez Główny Urząd Statystyczny do „wynagrodzeń bez wypłat z zysku”. Definicja ta wynika jedynie z zasad metodycznych badań statystycznych – nie można zweryfikować prawidłowości tej definicji a ponadto powstaje pytanie czy ewentualna zmiana zasad GUSu

wpłyne na zakres rozumienia ustawy tym samym czy ustawa *de facto* nie ulegnie zmianie bez udziału ustawodawcy.

4. W art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawa „zamraża” pulę wynagrodzeń m.in. w Sejmie i Senacie z wyjątkiem wynagrodzeń „posłów i senatorów, a także odpraw pracowników wypłacanych w związku ze zmianą kadencji Sejmu i Senatu”. Niestety ustawa nie obejmuje wszystkich kategorii wynagrodzeń związanych z zakończeniem kadencji Sejmu i Senatu. Poza regulacją są osoby wykonujące w tych organach kierownicze funkcje państwowe tj. marszałkowie i wicemarszałkowie. Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe osobom, które zaprzestały wykonywania funkcji na tych stanowiskach wskutek upływu kadencji, przysługuje prawo do dotychczasowego wynagrodzenia przez okres do trzech miesięcy - jeżeli funkcję tę pełniły przez okres dłuższy niż 12 miesięcy albo, w razie podjęcia pracy niżej płatnej – dodatek wyrównawczy. Dodatek wyrównawczy stanowi różnicę pomiędzy wynagrodzeniem pobieranym na kierowniczym stanowisku państwowym a wynagrodzeniem pobieranym w nowym miejscu pracy. Osoby te nie mieszczą się w kategorii posłów i senatorów, o których mówi art. 14 ust. 1, ponieważ tytuł do tego rodzaju wynagrodzenia wynika z pełnienia kierowniczego stanowiska państwowego, a nie z faktu bycia posłem lub senatorem. Ponadto zgodnie z art. 32 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora do posła i senatora zajmującego jednocześnie kierownicze stanowisko państwowe nie stosuje się przepisów dotyczących uposażeń. Powstałaby sytuacja, w której posłowie i senatorowie pełniący kierownicze funkcje państwowe byłiby traktowani inaczej niż pozostali posłowie i senatorowie. Aby uniknąć tej sytuacji można przyjąć poprawkę np. odpowiadającą treści ustawy przyjętej w roku 2009:

*w art. 14 w ust. 1 wyrazy „odpraw pracowników wypłacanych w związku ze zmianą kadencji Sejmu i Senatu” zastępuje się wyrazami „innych wynagrodzeń wypłacanych w związku z zakończeniem dotychczasowej kadencji Sejmu i Senatu.”*

5. W art. 14 w ust. 8 mimo zamrożenia wynagrodzeń w sądach na podstawie ust. 1 (z wyjątkiem wynagrodzeń sędziów i referendarzy) powiększono tę pulę o jednorazowe wynagrodzenia w roku 2015 dla pracowników sądów o 10 mln zł. Dokonano przy tym zastrzeżenia do treści art. 18 ust. 1, który dotyczy ustanowienia maksymalnego limitu wydatków na świadczenie z art. 95 § 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych tj. zwrot kosztów przejazdu z miejsca zamieszkania do siedziby sądu. Zastrzeżenie to jest zbędne, ponieważ kategorie te się nie pokrywają, czy innym jest

wynagrodzenie czym innym zwrot kosztów podróży (nie jest uznawany nawet za przychód ze stosunku służbowego). Tak więc zastrzeżenie to należy skreślić:

- w art. 14 w ust. 8 skreśla się wyrazy „ z zastrzeżeniem art. 18 ust. 1”;

6. Art. 18 stanowi *lex specialis* do sposobu ustalania zwrotu kosztów przejazdu z miejsca zamieszkania do siedziby sądu. Zgodnie z tym przepisem wprowadzono maksymalny limit wydatków na ten cel. W ust. 6 zawarto upoważnienie, na podstawie którego Minister Sprawiedliwości będzie określał na rok 2015, w rozporządzeniu, wysokość zwrotu kosztów przejazdu na innych zasadach niż dotychczas (czyli na zasadach obowiązujących przy ustalaniu wysokości należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju). W ust. 7 postanowiono, iż w razie zagrożenia przekroczenia limitu, Minister Sprawiedliwości będzie mógł odpowiednio zmniejszyć wysokość zwrotu kosztów przejazdu do poziomu eliminującego to zagrożenie. Regulacje ust. 6 i 7 wydają się być nieprawidłowymi z dwóch powodów. Po pierwsze dotyczą osób, wobec których już wcześniej, przed wejściem w życie ustawy wyrażono zgodę na zamieszkiwanie poza siedzibą sądu i powstał obowiązek ustawowy obowiązku ponoszenia przez sąd zatrudniający sędziego kosztów jego przejazdów z miejsca zamieszkania do miejsca pełnienia służby a sędziowie ci mogli liczyć na zwrot kosztów dojazdu w „normalnej” wysokości. Po drugie przepisy te dopuszczają sytuację, w której pod koniec roku budżetowego, z powodu zagrożenia limitu, różnie będą kształtowały się kwoty zwrotu kosztów podróży. Tak więc mimo, iż przepis ma charakter wyłącznie incydentalny powinien dotyczyć sędziów, którym wyrażono zgody na dojazd w roku 2015 a ponadto minister tak powinien ustalić kwotę wydatków, uwzględniając limit, aby była ona przez cały rok jednakowa.

*Adam Niemczewski*

*Wicedyrektor*