



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 30 stycznia 2020 r.

**Opinia do ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej
na rok 2020**

(druk nr 60)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy jest przyjęcie szczególnych i epizodycznych rozwiązań służących wyłącznie realizacji ustawy budżetowej na rok 2020.

Wzorem lat ubiegłych ustawa wprowadza m.in. szczególną regulację dotyczącą finansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli, zamrożenie odpisu na zakładowy fundusz socjalny (i jego odpowiedniki), szczególne zasady finansowania staży podyplomowych oraz szkoleń specjalizacyjnych lekarzy i lekarzy dentystów oraz specjalizacji pielęgniarek i położnych (w tym roku z Funduszu Pracy, a nie z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych), przeznaczenie środków Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców na finansowanie zadań ministra właściwego do spraw informatyzacji związanych z informatyzacją państwa, finansowanie realizacji programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017–2020 ze środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (w tym roku również ze środków Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieziennych Zakładów Pracy).

Część przepisów ustawy przewiduje specyficzną formę finansowania uczelni publicznych. Zgodnie z art. 19 środki na subwencję przewidzianą w ustawie na utrzymanie i rozwój potencjału badawczego, w tym program „Inicjatywa doskonałości - uczelnia badawcza”, będą przekazywane w formie skarbowych papierów wartościowych. Środki finansowe w formie papierów wartościowych mogą być także przekazane uczelni publicznej

lub uczelni uprawnionej do finansowania na zasadach określonych dla uczelni publicznej na podstawie odrębnych przepisów, Centrum Łukasiewicz lub Narodowemu Centrum Nauki. Taka formę mogą również otrzymać środki na realizację zadań, zleconych przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, związanych z zapewnieniem podmiotom systemu szkolnictwa wyższego i nauki dostępu do informacji naukowej, w szczególności do systemów udostępniających informacje o wynikach badań naukowych, publikacjach i monografiach. Ponieważ skarbowe papiery wartościowe zwiększają państwowy dług publiczny, przekazywanie środków finansowych w tej formie nie zwiększa deficytu budżetu państwa.

Ponadto w ustawie zezwolono na dokonywanie przez Ministra Finansów, na wniosek Ministra Obrony Narodowej oraz właściwego dysponenta części budżetowej, przeniesień wydatków zaplanowanych w dziale „obrona narodowa” między częściami budżetu państwa oraz na wniosek Ministra Obrony Narodowej dokonywanie przeniesień wydatków zaplanowanych w części Obrona narodowa pomiędzy działami klasyfikacji wydatków budżetu państwa.

Ustawa zwiększa także opłatę paliwową i jednocześnie zmniejsza podatek akcyzowy od paliw.

Ustawa ma obowiązywać z mocą wsteczną od 1 stycznia 2020 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa została wniesiona przez Radę Ministrów w dniu 24 grudnia 2019 r. Następnie rząd wniósł autopoprawkę, zgodnie z którą podwyższenie wynagrodzeń dla nauczycieli w związku z kwotą bazową określoną dla nauczycieli w ustawie budżetowej na rok 2020, obowiązującą od dnia 1 września 2020 r., następuje nie później niż do dnia 30 września 2020 r., z wyrównaniem od dnia 1 września 2020 r.

W wyniku prac legislacyjnych w Sejmie dokonano szeregu poprawek o charakterze porządkującym oraz redakcyjnym.

III. Uwaga

Zgodnie z art. 18 ustawy Minister Finansów, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, może dokonywać przeniesień wydatków zaplanowanych w części Obrona narodowa pomiędzy działami klasyfikacji wydatków budżetu państwa. Będzie to stanowiło daleko idące

uprawnienie ministra, wbrew ogólnym zasadom przenoszenia wydatków wyrażonym w art. 171 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten przyjmuje jako podstawowe zasady, że przeniesienia wydatków w budżecie państwa możliwe są między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej w ramach danej części i działu budżetu państwa, a nie pomiędzy działami.

Zasady te służą m.in. zapewnieniu kontroli wydatków przez parlament oraz „ograniczeniu możliwości niepożądanego oddalenia się od realizacji celów, którym miała służyć uchwalona ustawa budżetowa”¹. Przepis art. 18 opinowanej ustawy zastosowany łącznie z art. 171 ustawy o finansach publicznych daje organom władzy wykonawczej nieograniczone prawo modyfikacji planów wydatków zawartych w budżecie państwa.

O przeprowadzonej operacji, de facto zmieniającej ustawę budżetową, dysponent części budżetowej nie musi informować, ani zasięgać opinii, sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu, tak jak ma to miejsce w przypadku blokowania środków lub ich niewydatkowania na koniec roku budżetowego.

W innych przypadkach przeniesienie pomiędzy działami klasyfikacji wydatków budżetu państwa jest dopuszczalne albo z zachowaniem celów wydatków (art. 194 ustawy o finansach publicznych „wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich”) lub w stanach nadzwyczajnych (art. 180 ustawy o finansach publicznych „W przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego na terytorium państwa lub na jego części Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, dokonywać przeniesienia planowanych wydatków budżetowych między częściami i działami budżetu państwa w celu realizacji zadań wynikających z przepisów dotyczących wprowadzenia tego stanu.”).

Adam Niemczewski

Wicedyrektor

¹ Ustawa o finansach publicznych - Komentarz pod. Red. Z. Ofiarski, WKP 2019, komentarz do art. 171 W.Miemiec