



Warszawa, 9 grudnia 2020 r.

**Opinia do ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej  
na rok 2021**

**(druk nr 263)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Celem ustawy jest przyjęcie szczególnych i epizodycznych rozwiązań służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021.

Wzorem lat ubiegłych, w szczególności „ustawy o budżecie państwa” z 2020 r., ustawa wprowadza m.in.:

- szczególną regulację dotyczącą finansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli,
- zamrożenie odpisu na zakładowy fundusz socjalny (i jego odpowiedniki) oraz zamrożenie świadczeń socjalnych na poziomie obowiązującym w 2020 r.,
- przeznaczenie środków Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców oraz Funduszu Szerokopasmowego na finansowanie zadań ministra właściwego do spraw informatyzacji związanych z informatyzacją państwa,
- finansowane ze środków budżetu państwa z części, której dysponentem jest Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wypłaty ekwiwalentu pieniężnego z tytułu prawa do bezpłatnego węgla, zarówno dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw robót górniczych, jak i dla emerytów i rencistów z kopalń postawionych w stan likwidacji przed 1 stycznia 2007 r.,
- możliwość udzielenia przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dotacji celowej instytucji gospodarki budżetowej Centrum Obsługi Administracji Rządowej w szczególności na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji zadań inwestycyjnych oraz remontów (w tym w Ośrodku Wypoczynkowym Łańsk),
- umożliwienie finansowania wydatków związanych z realizacją Programu zapobieżenia negatywnym skutkiem deficytu pilotów w Śmigłowej Służbie Ratownictwa

Medycznego (HEMS), modernizacji samolotowego zespołu transportowego w Lotniczym Pogotowiu Ratunkowym w Warszawie oraz budową nowej siedziby HEMS, ze środków będących w dyspozycji Ministra Obrony Narodowej,

- finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej z wydatków Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych oraz z wydatków Agencji Mienia Wojskowego przeznaczonych ze środków własnych agencji na inwestycje internatowe i mieszkaniowe,
- możliwość dokonywania 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.

Część przepisów ustawy, tak jak uregulowania ustawy o budżecie z 2020 r, przewiduje specyficzną formę finansowania uczelni publicznych. Zgodnie z art. 70 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. Umożliwienie przekazywania skarbowych papierów wartościowych ma na celu finansowanie programu „Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza” w drugim roku realizacji tego programu, tj. w roku 2021. Wartość nominalna skarbowych papierów wartościowych przekazywana uczelniom będzie wynosiła 11% subwencji z 2019 r. ustalonej na podstawie algorytmu podziału środków dla uczelni. Z uwagi na fakt, że umowy na realizację programu zostały już podpisane, konieczne jest doprecyzowanie, że sposób finansowania przewidziany w art. 70 będzie obowiązywał w stosunku do już zawartych umów.

Istotna część regulacji ustawy związana jest ze świadczeniami oraz wynagrodzeniami w sektorze finansów publicznych.

W ustawie proponuje się zamrożenie co do zasady na poziomie 2020 r. wynagrodzeń w następujących jednostkach sektora finansów publicznych:

- 1) urzędach organów władzy państwowej, kontroli, ochrony prawa, sądach i trybunałach wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych<sup>1)</sup>,
- 2) państwowych instytucjach kultury,
- 3) Narodowym Funduszu Zdrowia.

Utrzymanie poziomu wynagrodzeń przewiduje się także w: agencjach wykonawczych, instytucjach gospodarki budżetowej, państwowych funduszach celowych, Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i funduszach zarządzanych przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz innych państwowych osobach prawnych należących do sektora finansów publicznych.

Zgodnie z ustawą w roku 2021 podstawę ustalenia wynagrodzenia sędziów i prokuratorów określono na poziomie roku 2020, tj. na podstawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2019 r. ogłoszonego w Komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Nie zmienią się dotychczasowe zasady ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziów i prokuratorów w oparciu o przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Przepisy niniejszej ustawy spowodują „zamrożenie” systemowej waloryzacji wynagrodzeń sędziów i prokuratorów tylko w roku 2021. Zmiany będą miały wpływ m.in. na wysokość wynagrodzeń sędziów Sądu Najwyższego, sędziów Trybunału Konstytucyjnego, sędziów sądów powszechnych, sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów administracyjnych, prokuratorów Prokuratury Krajowej, prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, Instytutu Pamięi Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz na wysokość uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku. Skutkiem zamrożenia wynagrodzeń sędziów jest zamrożenie innych wynagrodzeń wprost relacjonowanych do tych wynagrodzeń, np. wysokość wynagrodzenia asesora prokuratorowskiego, referendarza sądowego czy radców Prokuraturii Generalnej.

---

<sup>1)</sup> Art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych: „Minister Finansów włącza do projektu ustawy budżetowej dochody i wydatki Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi, Krajowej Rady Sądownictwa, sądownictwa powszechnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięi Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego i Państwowej Inspekcji Pracy”.

Przepisy ustawy regulują ponadto kwestie funduszy nagród w jednostkach sektora finansów publicznych. Proponuje się, w związku z obecną sytuacją gospodarczą kraju spowodowaną epidemią COVID-19, wprowadzenie szeregu regulacji, które zmienią zasady dotyczące funduszu nagród. W roku 2021, co do zasady, proponuje się nie tworzenie oddzielnego, wynikającego z poszczególnych przepisów branżowych, funduszu nagród. W miejsce funduszy nagród, proponuje się stworzenie możliwości przyznania nagród za szczególne osiągnięcia czy zachowania ze środków będących w dyspozycji kierowników jednostek, w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia.

W odniesieniu do służb mundurowych (Policji, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej oraz żołnierzy) ustawa przewiduje jednej strony nie tworzenie funduszu na nagrody i zapomogi (przewidzianych w ustawach pragmatycznych), z drugiej zaś strony utworzenie funduszy zapomóg w oparciu w jej przepisy.

Ustawa wprowadza także:

- przepis umarzający należności Skarbu Państwa z tytułu pożyczki udzielonej Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie na podstawie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020,
- regulację przewidującą umorzenie pożyczki udzielonej na podstawie art. 31a ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1787) Funduszowi Solidarnościowemu z Funduszu Rezerwy Demograficznej w roku 2019. Ponadto proponuje się wprowadzenie możliwości dokonywania wpłaty do Funduszu Solidarnościowego z budżetu państwa przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Wpłata ta stanowiłaby dodatkowe źródło przychodów funduszu,
- w związku z sytuacją epidemiologiczną i związanym z tym ryzykiem gospodarczym proponuje umożliwienie przekazania w 2021 r. do Funduszu Reprywatyzacji skarbowych papierów wartościowych oraz przeznaczenie środków tego Funduszu na nabywanie lub obejmowanie przez Skarb Państwa, akcji lub udziałów w spółkach,
- regulację, zgodnie z którą w roku 2021 minister właściwy do spraw budżetu, na wniosek Polskiego Funduszu Rozwoju Spółki Akcyjnej, o którym mowa w ustawie z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju, przekaże skarbowe papiery wartościowe o łącznej wartości nominalnej do wysokości 6 600 000 tys. zł, z przeznaczeniem na podwyższenie kapitału zakładowego Polskiego Funduszu Rozwoju Spółki Akcyjnej.

Zgodnie z art. 68 ustawy w roku 2021 limit wydatków przeznaczonych na finansowanie staży podyplomowych lekarzy i lekarzy dentystów, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty wynosi 351 000 tys. zł.

W ustawie zamieszczono także regulacje pozwalające uwzględniać wydatki ponoszone przez jednostki samorządu terytorialnego w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 oraz ubytek w dochodach, będący skutkiem wystąpienia COVID-19, w procedurze uchwalania i rozliczenia wykonania ich budżetu.

Ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2021 r.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Ustawa została wniesiona przez Radę Ministrów w dniu 30 września 2020 r. Ustawa była przedmiotem prac sejmowej Komisji Finansów Publicznych. W wyniku prac legislacyjnych w Komisji dokonano szeregu poprawek o charakterze porządkującym oraz redakcyjnym (druk sejmowy nr 714).

W trakcie drugiego czytania na 21. posiedzeniu Sejmu w dniu 18 listopada 2020 r. zgłoszono 7 poprawek (druk sejmowy nr 714-A). Aprobatę Komisji zyskały 3 poprawki. Najistotniejsza z nich wprowadzała przepis regulujący kwestie przekazania skarbowych papierów wartościowe o łącznej wartości nominalnej do wysokości 6 600 000 tys. zł, z przeznaczeniem na podwyższenie kapitału zakładowego Polskiego Funduszu Rozwoju Spółki Akcyjnej (proponowany art. 77 opiniowanej ustawy).

Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu przedłożenia rządowego ze zmianami proponowanymi przez Komisję w dniu 19 listopada 2020 r.

## **III. Uwagi szczegółowe**

1. Art. 7 ust. 2 i art. 8 ust. 2 ustawy. We wskazanych przepisach ustawodawca regulując kwestie wielkości wynagrodzeń w 2021 r. określił, iż nie mogą one przekroczyć wielkości wynagrodzeń ustalonych w planach finansowych ujętych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2021 przedłożonym Sejmowi. W świetle obowiązujących przepisów konstytucyjnych (art. 87) oraz mając na uwadze § 4 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej należy podkreślić, że niedopuszczalne jest nakazywanie stosowania norm aktów niemających mocy obowiązującej.

2. Art. 11–14 ustawy. W przedmiotowych jednostkach redakcyjnych ustawodawca określa podstawę wynagrodzenia sędziów i prokuratorów w roku 2021. Za podstawę tą przyjmuje się przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2019 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Wydaje się, iż zastosowane odesłanie nie ma waloru precyzyjności. Wzorem ustaw macierzystych, w których określa się wysokość wynagrodzenia poszczególnych kategorii podmiotów, o których mowa w art. 11–14, proponuje się następująca poprawkę.

**Propozycja poprawki:**

– w art. 11 – 14 użyte dwukrotnie wyrazy „ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego” zastępuje się wyrazami „ogłoszone 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”.

3. Art. 39 ustawy – zgodnie ze wskazanym uregulowaniem w roku 2021 nagrody uznaniowe dla żołnierzy zawodowych, o których mowa w art. 84 ust. 1 pkt 1 i ust. 1d ustawy o służbie wojskowej, oraz nagrody, o których mowa w art. 89c ust. 1 tej ustawy, mogą być przyznawane w ramach środków posiadanych na uposażenia żołnierzy zawodowych w sposób ustalony przez Ministra Obrony Narodowej. Jednocześnie zgodnie z ust. 2 tego przepisu do wymienionych nagród stosuje się odpowiednio przepisy wydane na podstawie art. 84 ust. 4 ustawy o służbie wojskowej. Przywołane rozporządzenie określa m.in. tryb przyznawania nagród i właściwe organy wojskowe wnioskujące o przyznanie oraz przyznające nagrody uznaniowe lub zapomogi. W związku z powyższymi wątpliwość budzi wzajemna relacja ust. 1 i 2 w art. 39. Z jednej strony przepis przewiduje, że nagrody są przyznawane w sposób ustalony przez Ministra Obrony Narodowej, z drugiej strony nakazuje się stosować przepisy rozporządzenia, które określa tryb przyznawania nagród oraz organy przyznające nagrody. Wydaje się, iż taka redakcja narusza zasadę określoności przepisów prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, z której wynika obowiązek konstruowania przepisów prawnych w sposób przejrzysty i zrozumiały dla jej adresatów.
4. Przywołany powyżej art. 77 omawianej ustawy został do niej wprowadzony na ostatnim etapie procedury sejmowej (w trakcie drugiego czytania). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie powinny przebyć pełną drogę procedury trzech czytań, a więc muszą być objęte materia

projektu przekazanego do Sejmu (art. 118 i art. 119 Konstytucji). Konsekwencją wskazanej zasady odnoszącej się do poprawek zgłaszanych w toku procesu ustawodawczego jest ograniczenie dopuszczalnej materii poprawek i zakaz tzw. omijania inicjatywy ustawodawczej poprzez wprowadzanie do projektu nowości normatywnych. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny „treść zgłoszonych podczas rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm poprawek nie może iść tak daleko, aby uczynić przedmiotem kolejnych czytań projekt, którego zakres w takim stopniu różni się od złożonej inicjatywy ustawodawczej, że jest to w istocie projekt „innej” ustawy”. W wyrokach K 37/03 oraz K 45/05 Trybunał wskazał, że „wnoszenie poprawek oznacza prawo składania wniosków, polegających na propozycji wykreślenia, dopisania lub zastąpienia innymi określonych wyrazów lub określonej części projektu ustawy, niemniej prawo przedkładania poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej”.

Konstytucyjny nakaz, by podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, ma na celu aby nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska. Nakazowi temu sprzeciwia się takie stosowanie procedury poprawek, które pozwala na wprowadzenie do projektu nowych, istotnych treści na ostatnim etapie prac sejmowych. Dotyczy to zwłaszcza poprawek zgłoszonych dopiero w drugim czytaniu i nie będących przedmiotem rozważań w komisjach. W związku z powyższym należy podnieść, iż propozycja zawarta w art. 77 ustawy nie przeszła pełnej procedury trzech czytań. Tym samym, nie oceniając merytorycznej zasadności wyżej wymienionej regulacji, należy zwrócić uwagę, że tryb jej wprowadzenia – poprawką zgłoszoną w drugim czytaniu – budzi wątpliwości co do formalnoprawnej poprawności ustawy (por. art. 118 ust. 1 i 3 oraz art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji).

Ponadto należy zauważyć, że aktualna pozostaje uwaga podniesiona w opinii Biura Legislacyjnego do ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020 odnosząca się do art. 18 tej ustawy. W obecnie rozpatrywanej ustawie występuje przepis identyczny – art. 65. Tym samym aktualne pozostają wątpliwości, iż wprowadzenie art. 65 będzie „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. Przepis art. 65 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<sup>2)</sup>.

*Główny legislator*

*Mirosław Reszczyński*

---

<sup>2)</sup> Por. Opinia Biura legislacyjnego z dnia 30 stycznia 2020 r. do ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020.