



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 21 listopada 2022 r.

**Opinia do ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej
na rok 2023**

(druk nr 861)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa, jak wynika z jej tytułu, jest związana z rządowym projektem ustawy budżetowej na rok 2023.

Ustawa w szczególności:

- 1) określa w roku 2023 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziów i prokuratorów w wysokości gwarantującej im wzrost tego świadczenia o 7,8%, a więc na poziomie przyjętym w projekcie ustawy budżetowej na ten rok dla pozostałych pracowników państwowej sfery budżetowej;
- 2) przewiduje, że środki zaplanowane w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 mogą być przeznaczone na sfinansowanie wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa, oraz, że w celu sfinansowania tych wydatków Prezes Rady Ministrów może podjąć decyzję o zablokowaniu planowanych wydatków w zakresie całego budżetu państwa;
- 2) wyłącza ze stosowania w roku 2023 szereg przepisów ustawy o finansach publicznych, w tym:
 - a) art. 140 ust. 3 – stanowiący, że suma rezerw celowych na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie jest możliwy do dokonania w okresie opracowywania projektu ustawy budżetowej oraz gdy odrębne ustawy tak stanowią, nie może przekroczyć 5% wydatków budżetu (art. 13),

- b) art. 140 ust. 4 – w zakresie, w jakim przewiduje on, że w części budżetu państwa, których dysponentami są poszczególni wojewodowie, może być tworzona rezerwa w wysokości do 1% planowanych wydatków, z wyłączeniem dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego (art. 14),
 - c) art. 119 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2, art. 121 oraz art. 122 ust. 1 pkt 2 lit. b i c – w odniesieniu do środków pozyskiwanych w ramach polityki spójności i wspólnej polityki rybołówstwa w perspektywie finansowej 2021–2027 oraz Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (art. 16),
 - d) art. 122 ust. 1 pkt 2 lit. c – w odniesieniu do wydatków w ramach wspólnej polityki rolnej (art. 17);
- 2) zamraża odpisy na fundusze socjalne w oparciu o wartości przyjęte w ustawie budżetowej na rok 2022;
 - 3) tworzy podstawę prawną dla:
 - a) dofinansowania kosztów wynagrodzeń zasadniczych oraz składek na ubezpieczenia społeczne od wypłaconego dofinansowania do wynagrodzeń zasadniczych pracowników powiatowego urzędu pracy, realizujących zadania określone ustawą,
 - b) podwyższenia kwoty na Krajowy Fundusz Szkoleniowy;
 - 4) zwiększa limit wydatków na funkcjonowanie Rady Dialogu Społecznego oraz Biura Rady Dialogu Społecznego w roku 2023;
 - 5) wprowadza czasowy mechanizm finansowania wybranych podmiotów szkolnictwa wyższego i nauki, które wygrały konkurs w ramach programu „Inicjatywa Doskonałości – Uczelnia Badawcza” i dążą do osiągnięcia statusu uniwersytetu badawczego;
 - 6) przewiduje możliwość przekazania skarbowych papierów wartościowych uczelniom publicznym lub uczelniom uprawnionym do finansowania na zasadach określonych dla uczelni publicznej na działania związane z utrzymaniem i rozwojem potencjału dydaktycznego lub badawczego;
 - 7) przewiduje możliwość nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji w spółkach przez Fundusz Reprywatyzacji;
 - 8) przewiduje wzrost uposażeń żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy, w tym Służby Celno-Skarbowej;
 - 9) przewiduje zwiększenie limitów maksymalnych wydatków planowanych do poniesienia w roku 2023 z budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na dotację celową na wyposażanie szkół w podręczniki, materiały

edukacyjne i materiały ćwiczeniowe czy też realizację zadania w zakresie wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat;

- 10) przewiduje wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w zakresie cyberbezpieczeństwa.

Ustawa zmienia:

- 1) ustawę z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych;
- 2) ustawę z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników;
- 3) ustawę z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw;
- 4) ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy;
- 5) ustawę z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym;
- 6) ustawę z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego;
- 7) ustawę z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego;
- 8) ustawę z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego;
- 9) ustawę z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych;
- 10) ustawę z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa;
- 11) ustawę z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów;
- 12) ustawę z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw;
- 13) ustawę z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa;
- 14) ustawę z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej;
- 15) ustawę z dnia 2 grudnia 2021 r. o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 roku;
- 16) ustawę z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z powołaniem Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości.

Termin wejścia w życie ustawy został ustalony na dzień 1 stycznia 2023 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy wpłynął do Sejmu jako przedłożenie rządowe w dniu 30 września 2022 r. (druk sejmowy nr 2654). W tym samym dniu projekt został skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu.

W dniu 7 października 2022 r. Sejm na 63. posiedzeniu skierował projekt ustawy do Komisji Finansów Publicznych.

Komisja Finansów Publicznych, po rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 27 października 2022 r., przyjęła projekt i wniosła o jego uchwalenie przez Sejm w brzmieniu zaproponowanym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 2731).

Drugie czytanie projektu ustawy odbyło się na 65. posiedzeniu Sejmu w dniu 3 listopada 2022 r. Projekt został ponownie skierowany do Komisji Finansów Publicznych w celu przedstawienia sprawozdania.

W dniu 4 listopada 2022 r. Komisja Finansów Publicznych, po rozpatrzeniu poprawek zgłoszonych do projektu ustawy, przyjęła projekt i wniosła o jego uchwalenie przez Sejm w brzmieniu zaproponowanym w dodatkowym sprawozdaniu (druk sejmowy nr 2731–A).

Sejm uchwalił ustawę na 65. posiedzeniu w dniu 4 listopada 2022 r. Za przyjęciem ustawy głosowało 234 posłów, przy jednym głosie wstrzymującym się i 220 głosach przeciw.

III. Uwagi o charakterze konstytucyjnym i systemowym

1. Wątpliwości budzi przepis art. 19 ust. 2 i 5 ustawy stanowiący, że **w celu sfinansowania wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa Prezes Rady Ministrów może podjąć decyzję o zablokowaniu planowanych wydatków w zakresie całego budżetu państwa.**

Po pierwsze – co do podmiotu uprawnionego do podejmowania decyzji o blokowaniu ww. wydatków. Uczynienie nim Prezesa Rady Ministrów budzi zastrzeżenia w kontekście postanowień Konstytucji określających zakres kompetencji Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz członków Rady Ministrów. I tak zgodnie z **art. 146 ust. 4 pkt 6 Konstytucji** Rada Ministrów kieruje wykonaniem budżetu państwa. Zgodnie z **art. 149 ust. 1 Konstytucji** ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej, a ich zakres działania określa ustawa. Ustawą tą jest obecnie ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, która

w art. 5 pkt 2 i 3 przewiduje odpowiednio **dział administracji rządowej budżet i dział administracji rządowej finanse publiczne. Działami tymi kierują odpowiednio minister właściwy do spraw budżetu oraz minister właściwy do spraw finansów publicznych.** Zgodnie z przedmiotową ustawą:

- 1) **dział budżet** – obejmuje m.in. sprawy wykonania, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych do kompetencji ministra właściwego do spraw finansów publicznych, budżetu państwa, kontroli budżetu państwa, a także wynikające z zarządzania długiem publicznym (art. 7 pkt 1 i 3);
- 2) **dział finanse publiczne** – obejmuje sprawy realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa, jak również ochrony interesów Skarbu Państwa – z wyjątkiem spraw, które na mocy odrębnych przepisów przypisane są innym działom (art. 8 ust. 1);
- 3) kierowanie ww. działami powierza się jednemu ministrowi (art. 4 ust. 4).

Jeżeli natomiast chodzi o Prezesa Rady Ministrów, to określone dla niego w **art. 148 Konstytucji**, w postaci zamkniętego katalogu, kompetencje (reprezentowanie Rady Ministrów, kierowanie pracami Rady Ministrów, wydawanie rozporządzeń, zapewnianie wykonania polityki Rady Ministrów i określanie sposobu jej wykonania, koordynowanie i kontrolowanie prac Rady Ministrów, sprawowanie nadzoru nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach, zwierzchnictwo służbowe nad pracownikami administracji rządowej) nie dają mu uprawnienia do podejmowania rozstrzygnięć zastrzeżonych dla właściwego merytorycznie ministra. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy Prezes Rady Ministrów jest jednocześnie ministrem kierującym określonym działem administracji rządowej. Przepis **art. 147 ust. 3 Konstytucji** przewiduje bowiem, że może on pełnić także funkcję ministra. Zastrzec jednak należy, że i w takiej sytuacji działa on nie jako Prezes Rady Ministrów, lecz minister kierujący właściwym działem administracji rządowej.

Jak wynika z powyższego organem uprawnionym do blokowania środków w zakresie całego budżetu państwa powinien być minister właściwy do spraw budżetu albo Rada Ministrów, co obrazują przepisy art. 177 i art. 179 ustawy o finansach publicznych.

Po drugie – co do blokowania przez Prezesa Rady Ministrów wydatków jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2, a więc m.in. Kancelarii Senatu, Rzecznika Praw Obywatelskich, czy Najwyższej Izby Kontroli. Proponowany przepis zagraża autonomii

finansowej mającej zapewnić równowagę władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, a także mającej gwarantować wykonywanie zadań przyporządkowanych przedstawicielom tych władz. Zagrożenie to jest tym większe, zważywszy, że proponowany przepis przewidując możliwość dokonania ingerencji w wydatki tych podmiotów, nie zapewnia, że ingerencja ta będzie obiektywna i dozwolona tylko w określonych granicach (do określonej wysokości). Nadmienić w tym miejscu należy, że projektodawca w uzasadnieniu do projektu procedowanej ustawy (str. 8 dwa ostatnie zdania w części – „Przepis dotyczący zarządzania długiem Skarbu Państwa (art. 19)”) w zakresie proponowanego art. 19 wyjaśnia, że „(...) przy podejmowaniu decyzji o blokowaniu środków **uwzględnia się stopień zagrożenia realizacji zadań oraz stopień zagrożenia realizacji ustawy budżetowej. Nie jest to decyzja uznaniowa, instytucja blokowania wydatków ma charakter nadzwyczajny, a jej zastosowanie nie jest obligatoryjne**”. Nie wskazuje przy tym, na podstawie jakiego to przepisu decyzja o blokowaniu wydatków budżetu państwa podejmowana na podstawie proponowanego art. 19 ust. 2 będzie podejmowana **przy uwzględnieniu tych wytycznych**. Dokonując w takiej sytuacji analizy przepisów regulujących materię blokowania wydatków budżetu państwa dochodzi się do wniosku, że jedynym przepisem uwzględniającym taką wytyczną jest art. 179 ust. 5 ustawy o finansach publicznych. Przewiduje on, że **Rada Ministrów wydając rozporządzenie o blokadzie wydatków budżetu państwa kieruje się stopniem zagrożenia realizacji poszczególnych zadań oraz stopniem zagrożenia realizacji ustawy budżetowej**. Wskazany przepis, będący wytyczną do upoważnienia ustawowego dla Rady Ministrów, nie ma jednak w żadnym wypadku zastosowania do decyzji podejmowanych przez Prezesa Rady Ministrów o blokadzie wydatków budżetu państwa na podstawie analizowanego art. 19 ust. 2. W związku z tym poczynione w tym zakresie wyjaśnienia w uzasadnieniu do projektu procedowanej ustawy są niezrozumiałe i wprowadzające w błąd.

Po trzecie – co do wyłączenia w ust. 5 obowiązku uzyskania opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu. Należy mieć na uwadze, że wyłączenie wymogu uzyskania takiej opinii, pozbawia Sejm możliwości kontroli skali i prawidłowości działań organu władzy wykonawczej w zakresie wykonywania budżetu państwa **i to w sytuacji, jak sam projektodawca wskazuje w uzasadnieniu do projektu procedowanej ustawy** (str. 8 części – „Przepis dotyczący zarządzania długiem Skarbu

Państwa (art. 19)”), mającej charakter priorytetowy, mogącej skutkować uznaniem Skarbu Państwa za niewypłacalny przez instytucje finansowe, a także instrumentu, który w świetle **art. 10 Konstytucji** zapewnia równowagę między władzą ustawodawczą i wykonawczą. **Analogiczna uwaga dotyczy w tym zakresie odpowiednio art. 21, art. 30 ust. 2 i art. 36 ust. 2.**

Proponowany przepis budzi więc wątpliwości, co do zgodności z:

- 1) wywodzoną z **art. 2 Konstytucji** zasadą demokratycznego państwa prawa, zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą określoności przepisów prawa;
- 2) określoną w **art. 7 Konstytucji** zasadą legalizmu – ponieważ nie określa granic działania organu władzy publicznej w zakresie przyznanych mu kompetencji, co do wyboru podmiotu w stosunku, do którego została podjęta decyzja o blokowaniu wydatków oraz co do wysokości blokowanej kwoty;
- 3) określoną w **art. 10 Konstytucji** zasadą równowagi między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą;
- 4) określonymi w **art. 32 Konstytucji** zasadą równości wobec prawa i zakazem dyskryminacji – ponieważ nie zapewnia równego traktowania podmiotów, którym mają być blokowane środki przewidziane na obsługę długu publicznego.

Mając powyższe na uwadze rekomenduje się przyjęcie zaproponowanych poniżej poprawek, w szczególności skreślenie art. 19.

Propozycja poprawek:

skreśla się art. 19;

w art. 21 w zdaniu pierwszym skreśla się wyrazy „i 12”;

w art. 30 w ust. 2 w zdaniu drugim skreśla się wyrazy „, 6 i”;

w art. 36 w ust. 2 skreśla się wyrazy „i nie wymaga uzyskania opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu”.

2. Zastrzeżenia budzi art. 33 ustawy. Stanowi on, że instytut badawczy nadzorowany przez ministra właściwego do spraw informatyzacji może utworzyć fundusz, którego środki przeznacza na udzielenie wsparcia jednostkom samorządu terytorialnego na realizację przez nie zadań z zakresu cyberbezpieczeństwa. Wsparcie to jest udzielane na podstawie umowy. Ustawa nie określa natomiast, na jakich zasadach dochodzi do wyboru takiej jednostki, w tym czy zgłasza się ona sama do takiego instytutu, czy z inicjatywą wychodzi instytut, czy informacja o utworzeniu takiego funduszu jest przez instytut

upubliczniana, jakie kryteria należy spełnić, aby otrzymać takie wsparcie finansowe. Jeżeli ustawodawca decyduje się na regulowanie określonych spraw w drodze materii ustawowej, to kierując się racjonalnością sprawy te powinien określić zgodnie z wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawa (**art. 2 Konstytucji**) zasadą określoności i przejrzystości przepisów prawa oraz w sposób zapewniający, zgodnie z **art. 32 ust. 1 Konstytucji**, zainteresowanym jednostkom samorządu terytorialnego równy i sprawiedliwy dostęp do takiego wsparcia. W związku z tym ewentualna propozycja poprawki w omawianym zakresie będzie możliwa po przedstawieniu wyjaśnień przez przedstawiciela Rządu.

3. Wątpliwości budą przepisy art. 41 ustawy.

Po pierwsze – proponowane przepisy przewidują, że w 2023 r. uposażenie żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy, w tym Służby Celno-Skarbowej, jest ustalane **na podstawie dwóch kwot bazowych**. Jednej dla miesięcy styczeń i luty, określonej w ustawie budżetowej na rok 2022, oraz drugiej dla okresu od marca do grudnia, określonej w ustawie budżetowej na rok 2023. Oznacza to, że z dniem 1 stycznia 2023 r. w obowiązującym porządku prawnym będą w tym zakresie występować wykluczające się przepisy, tj. analizowany art. 41 i przepisy ustawy budżetowej na rok 2023, które zgodnie z projektem ustawy przedłożonej do Sejmu określają w art. 9 ust. 1 pkt 2 lit. d i e, że w miesiącu styczeń i luty dla ww. grup zawodowych obowiązuje kwota bazowa wyższa o 7,8% w stosunku do roku 2022.

Po drugie – proponowane przepisy przewidują, że uposażenie żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy, w tym Służby Celno-Skarbowej, w okresie od dnia 1 marca 2023 r. do dnia 31 grudnia tego roku podlega każdorazowemu zwiększeniu o 1/5 kwoty różnicy pomiędzy uposażeniem należnym im na dzień 1 marca 2023 r., **a uposażeniem należnym na dzień 1 stycznia 2023 r.** Oznacza to, że uprawnienie to nie będzie przysługiwało w 2023 r. osobom, **którym uposażenie będzie się należało po raz pierwszy po dniu 1 stycznia tego roku, w tym np. w dniu 1 lutego**. Rozwiązanie takie budzi więc wątpliwości w kontekście określonej odpowiednio w **art. 2 i art. 32 Konstytucji** zasady sprawiedliwości społecznej i zasady równości wobec prawa.

Po trzecie – niezrozumiałe jest różnicowanie w zakresie stosowania kwot bazowych, stanowiących podstawę do ustalania uposażenia ww. grup zawodowych do pozostałych grup państwowej sfery budżetowej, których wynagrodzenie również jest oparte

na kwocie bazowej ustalanej w ustawie budżetowej na dany rok. W przypadku tych pozostałych grup sfery budżetowej w roku 2023 będzie obowiązywać jedna kwota bazowa wyższa o 7,8% w stosunku do kwoty bazowej obowiązującej w roku 2022.

IV. Uwagi szczegółowe

1. Przepis art. 4 ustawy stanowiący, że w roku 2023 do ustalania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli stosuje się **kwotę bazową** obowiązującą w dniu 1 stycznia 2019 r, proponuje się doprecyzować określając, jaka to kwota bazowa jest objęta jego zakresem regulacji. Przywołany w art. 4 przepis art. 53 ust. 1 ustawy – Karta Nauczyciela, odwołujący się do **kwoty bazowej, o której mowa w art. 30 ust. 3 tej ustawy**, sugeruje, że w rozpatrywanej sytuacji chodzi właśnie o tę kwotę bazową. Jeżeli tak, to zgodnie z zasadą określoności przepisów prawa i dla zapewnienia jednolitości proponowanego przepisu z pozostałymi przepisami ustawy (art. 1–3), rekomenduje się przyjęcie zaproponowanej poniżej poprawki.

Propozycja poprawki:

w art. 4 po wyrazach „kwotę bazową” dodaje się wyrazy „, o której mowa w art. 30 ust. 3 ustawy – Karta Nauczyciela,”.

2. Przepis art. 15 ust. 2 ustawy proponuje się doprecyzować wskazując w nim, którego roku dotyczy przywołana w nim ogólnie ustawa budżetowa – jednolicie z rozwiązaniem przyjętym w pozostałych przepisach procedowanej ustawy (art. 6, art. 16, art. 17, art. 19 ust. 1 i art. 41 ust. 2). Jeżeli jest to ustawa budżetowa na rok 2023, to rekomenduje się przyjęcie zaproponowanej poniżej poprawki.

Propozycja poprawki:

w art. 15 w ust. 2 po wyrazach „w ustawie budżetowej” dodaje się wyrazy „na rok 2023”.

3. W przepisach art. 19 ust. 1 i 3 ustawy, na oznaczenie objętych ich zakresem regulacji rezerw, proponuje się używać terminu „rezerwy celowe” zamiast terminu „rezerwy celowe **budżetu państwa**” – zgodnie z terminologią przyjętą na oznaczanie tego rodzaju rezerw w ustawie o finansach publicznych (np. w art. 140 ust. 2) oraz jednolicie z pozostałymi przepisami art. 19 (ust. 4).

Propozycja poprawki:

w art. 19 w ust. 1 i w ust. 3 w zdaniu trzecim skreśla się wyrazy „budżetu państwa”.

4. Wątpliwości budzi art. 19 ust. 2 zdanie drugie ustawy w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie do objętej jego zakresem regulacji blokady planowanych wydatków budżetu państwa **przepisu** art. 177 ustawy o finansach publicznych.

Po pierwsze – wbrew temu co wynika z treści proponowanego przepisu art. 177 ustawy o finansach publicznych **zawiera nie jeden, lecz kilka przepisów** (jednostek redakcyjnych w postaci 8 ustępów) wyrażających, zgodnie z § 55 Zasad techniki prawodawczej, samodzielne myśli. Proponowana regulacja powinna więc odwoływać się albo do konkretnego (jednego) przepisu (ustępu) albo do konkretnych przepisów (ustępów) art. 177 dotyczących blokowania planowanych wydatków budżetu państwa. Przykładowo art. 30 ust. 2 ustawy, który odwołując się tylko do dwóch ustępów art. 177 (ust. 6 i 7) wskazuje na **przepisy** art. 177 ust. 6 i 7 ustawy o finansach publicznych.

Po drugie – nie wszystkie przepisy art. 177 dotyczą blokowania planowanych wydatków w zakresie całego budżetu państwa. Przepisy ust. 6 i 7 tego artykułu regulują odpowiednio sprawy dotyczące **utworzenia i przeznaczenia rezerwy celowej**. Przepis ust. 6 stanowi, że Minister Finansów, po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu, może utworzyć nową rezerwę celową i przenosić do niej kwoty wydatków zablokowanych na podstawie ust. 1 pkt 2 i 3 tego artykułu. Przepis ust. 7 stanowi natomiast, że rezerwę taką przeznacza się na sfinansowanie zobowiązań Skarbu Państwa lub na cele osobno wskazane w ustawie budżetowej. Błędem jest więc odwoływanie się w proponowanym przepisie do całego art. 177 ustawy o finansach publicznych.

Po trzecie – niezrozumiałe jest wreszcie dlaczego proponowany przepis wyłącza stosowanie do objętego jego regulacją blokowania planowanych wydatków art. 177 ustawy o finansach publicznych skoro artykuł ten nie dotyczy przedmiotowej materii. Dotyczy on co prawda blokowania planowanych wydatków budżetu państwa ale **w innych przypadkach** (niegospodarności w określonych jednostkach, opóźnienia w realizacji zadań, nadmiaru posiadanych środków, naruszenia zasad gospodarki finansowej) **i przez innych organ** (Ministra Finansów).

Reasumując, z uwagi na liczne wątpliwości związane z interpretacją i stosowaniem analizowanego przepisu, w tym przedstawione w uwadze nr 1 w poz. III niniejszej opinii, ewentualna propozycja poprawki w omawianym zakresie będzie możliwa po przedstawieniu wyjaśnień przez przedstawiciela Rządu.

5. Proponowany art. 23 ust. 1 ustawy odwołuje się do uczelni, o których mowa w art. 389 ust. 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Należy więc zaznaczyć, że ww. art. 389 ust. 1 odnosi się do uczelni w sposób ogólny. Stanowi, że minister, biorąc pod uwagę listę rankingową wniosków, **zawiera umowę z uczelnią**. Jeżeli więc intencją projektodawcy jest, aby analizowany przepis odnosił się do uczelni będących stroną umowy wskazanej w art. 389 ust. 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, czy też, z którymi została zawarta taka umowa, to rekomenduje się przyjęcie zaproponowanej poniżej poprawki, wzorowanej na rozwiązaniu przyjętym w przepisach ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym (np. art. 388 ust. 1 pkt 5, art. 394 ust. 1, czy art. 395 ust. 1).

Propozycja poprawki:

w art. 23 w ust. 1 wyrazy „uczelniom, o których mowa” zastępuje się wyrazami „uczelniom będącym stroną umowy, o której mowa”.

6. Wątpliwość budzą przepisy art. 23 ust. 1, 3 i 10 ustawy.

Z przepisu art. 23 ust. 1 wynika, że w roku 2023 **środki finansowe, o których mowa w art. 365 pkt 2 lit. e** ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (środki finansowe na szkolnictwo wyższe i naukę **przeznaczone na utrzymanie i rozwój potencjału badawczego, w tym program „Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza”**), przekazuje się uczelniom **obligatoryjnie** w formie skarbowych papierów wartościowych. Z art. 23 ust. 3 wynika, że w roku tym skarbowe papiery wartościowe **mogą (fakultatywnie)** zostać przekazane uczelniom publicznym lub uczelniom uprawnionym do finansowania **na działania związane z utrzymaniem i rozwojem potencjału dydaktycznego lub badawczego**. Z art. 23 ust. 10 wynika natomiast, że środki uzyskane z ww. skarbowych papierów wartościowych **mogą być przeznaczone na finansowanie przez uczelnie zadań, o których mowa w art. 365 pkt 1 lit. a–c i pkt 2 lit. a–d** ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, **a więc m.in. innych niż zadanie, na które są przekazywane skarbowe papiery wartościowe, o których mowa w art. 23 ust. 1**. Wyjaśnienia wymaga więc relacja proponowanych przepisów, w tym czy intencją projektodawcy jest, aby przekazane uczelniom skarbowe papiery wartościowe **na cele, o których mowa w art. 365 pkt 2 lit. e**, mogły być przeznaczone w całości na finansowanie innych celów określonych w **art. 365 pkt 1 lit. a–c i pkt 2 lit. a–d**, na co wskazuje brzmienie art. 23 ust. 10.

Ewentualna propozycja poprawki w omawianym zakresie będzie możliwa po przedstawieniu wyjaśnień przez przedstawiciela Rządu.

7. Zastrzeżenia budzi art. 33 ust. 3 ustawy.

Po pierwsze – proponowany przepis jest zredagowany niezgodnie z § 56 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej. Składa się on bowiem z dwóch zdań, w tym jednego (zdania drugiego) zawierającego wprowadzenie do wyliczenia i wyliczenia (punkty). Przywołany wyżej § 56 ust. 1 rozstrzyga natomiast, że w obrębie artykułu (ustępu), zawierającego wyliczenie wyróżnia się wyłącznie dwie części: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty. Dla zobrazowania tej materii, jako przykład poprawnie zredagowanego przepisu składającego się z wprowadzenia do wyliczenia i wyliczeń wskazać można art. 34 ust. 4 procedowanej ustawy.

Po drugie – przepis art. 33 ust. 3 zdanie drugie pkt 1 jest niespójny z pozostałymi przepisami art. 33 w zakresie, w jakim wskazuje na co jest przyznawane wsparcie finansowe. Wynika z niego bowiem, że wsparcie to jest przyznawane na bliżej nieokreślony cel (umowa określa szczegółowy opis zadania, **w tym cel, na jaki wsparcie zostało przyznane**), co pozostaje w kolizji z ust. 2 tego artykułu stanowiącym, że środki Funduszu Wsparcia Jednostek Samorządu Terytorialnego **są przekazywane na realizację przez jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu cyberbezpieczeństwa**.

Po trzecie – zakładając, że wsparcie, o którym mowa w art. 33 ust. 3 zdanie drugie pkt 1, powinno dotyczyć zadania z zakresu cyberbezpieczeństwa, przepis ten powinien odnosić się do tego zadania w sposób kompatybilny z rozwiązaniem przyjętym w pkt 5 i 6, a więc bez wskazywania, że jest to zadanie, na które zostało przyznane wsparcie. Na marginesie o innym zadaniu w rozpatrywanym przypadku nie może być mowy w świetle art. 33 ust. 2 i ust. 3 zdanie pierwsze, a wsparcie na zadanie jest udzielana nie zaś przyznawane. Proponuje się też, aby poszczególne punkty art. 33 ust. 3 w sposób jednolity odnosiły się do objętego ich zakresem regulacji wsparcia. Obecnie pkt 2 i 4 odnoszą się do „udzielnego wsparcia” natomiast pkt 3 i 5 do „wsparcia”.

Mając powyższe na uwadze rekomenduje się przyjęcie zaproponowanej poniżej poprawki.

Propozycja poprawki:

w art. 33:

a) w ust. 3 skreśla się zdanie drugie,

b) dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. Umowa, o której mowa w ust. 3, określa w szczególności:

- 1) szczegółowy opis zadania i termin jego wykonania;
- 2) wysokość udzielonego wsparcia;
- 3) termin wykorzystania udzielonego wsparcia, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia 2023 r.;
- 4) termin i sposób rozliczenia udzielonego wsparcia;
- 5) termin zwrotu niewykorzystanej części udzielonego wsparcia, nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania;
- 6) tryb kontroli wykonania zadania.”.

8. Przepisy art. 34 ust. 2, 3 i 5 ustawy posługują się niejednorodną terminologią na oznaczenie objętej ich zakresem regulacji dotacji celowej. Przepis:

- 1) ust. 2 używa określenia „dotacja, o której mowa w ust. 1”;
- 2) ust. 3 używa określenia „dotacja na realizację zadań, o których mowa w ust. 1”;
- 3) ust. 5 używa określenia „dotacja”.

Dlatego też mając na uwadze dyrektywę § 10 Zasad techniki prawodawczej, aby do oznaczania jednakowych pojęć używać jednakowych określeń, rekomenduje się przyjęcie zaproponowanej poniżej poprawki.

Propozycja poprawki:

w art. 34:

- a) w ust. 3 wyrazy „dotacji na realizację zadań, o których mowa w ust. 1” zastępuje się wyrazami „dotacji, o której mowa w ust. 1”,
- b) w ust. 5 po wyrazie „Dotacja” dodaje się wyrazy „, o której mowa w ust. 1,”.

Sławomir Szczepański

Główny legislator