



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 5 października 2021 r.

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

**(druk nr 520)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Ustawa jest związana z rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021, której celem jest kontynuacja prowadzenia polityki budżetowej zorientowanej na wsparcie „popandemicznego odbicia”, a tym samym dalsze stymulowanie gospodarki.

Przepisy ustawy dotyczą:

- 1) umożliwienia zwiększenia wynagrodzeń w jednostkach sektora finansów publicznych, takich jak: agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, państwowe fundusze celowe, Narodowy Fundusz Zdrowia, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz inne państwowe osoby prawne należące do sektora finansów publicznych;
- 2) utworzenia dodatkowego funduszu motywacyjnego dla pracowników państwowej sfery budżetowej, z którego będą mogły być wypłacane specjalne dodatki motywacyjne pracownikom sfery budżetowej;
- 3) umożliwienia zasilenia Funduszu Wsparcia Policji, Funduszu Wsparcia Straży Granicznej oraz Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej, na realizację zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego – konieczność realizowania ustawowych zadań funduszy w większym zakresie;

- 4) umożliwienia zasilenia Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych – co pozwoli na realizację w większym zakresie ustawowych zadań programu rozwoju Sił Zbrojnych finansowanych m.in. ze środków tego Funduszu;
- 5) możliwości zwiększenia dotacji dla Centralnego Ośrodka Sportu – w przypadku konieczności zabezpieczenia dodatkowych kosztów związanych z utworzeniem w strukturze organizacyjnej COS-u nowego Ośrodka Przygotowań Olimpijskich w Dusznikach-Zdroju;
- 6) umożliwienia przyznania uczelniom oraz instytutom działającym w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz subwencji – konieczność przyznania tym podmiotom swobody planowania procesu inwestycyjnego;
- 7) umożliwienia zasilenia Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków;
- 8) umożliwienia zasilenia Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – konieczność podjęcia nowych inicjatyw na rzecz osób niepełnosprawnych, ze szczególnym uwzględnieniem działań wynikających ze „Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030”;
- 9) zmian w zakresie kosztów obsługi Funduszu Reprywatyzacji – konieczność określenia źródła pokrycia tych kosztów;
- 10) umożliwienia przekazania dotacji celowej dla Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych (RARS) – konieczność realizacji przez RARS zadań wspierających proces rehabilitacji w związku ze zdiagnozowaną sytuacją obywateli z niepełnosprawnością;
- 11) możliwości objęcia przez Skarb Państwa akcji spółki PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. – konieczność poprawy struktury właścicielskiej spółki, gdzie Skarb Państwa dąży do objęcia 100% akcji narodowego zarządcy infrastruktury kolejowej;
- 12) zmian w zakresie wsparcia finansowego jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań inwestycyjnych;
- 13) umożliwienia zasilenia Funduszu Kolejowego – konieczność wsparcia sektora kolejowego, budowania potencjału spółek infrastrukturalnych, stymulacji procesów inwestycyjnych oraz mobilizacji firm infrastrukturalnych do rozwoju;
- 14) dofinansowania Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu (PAiH);
- 15) dofinansowania Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg – konieczność wsparcia jednostek samorządu terytorialnego w zakresie rozwoju samorządowej infrastruktury drogowej.

Termin wejścia w życie ustawy został ustalony na dzień następujący po dniu jej ogłoszenia (art. 2).

## II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy wpłynął do Sejmu jako przedłożenie rządowe w dniu 22 września 2021 r. (druk sejmowy nr 1586). W tym samym dniu projekt został skierowany do pierwszego czytania do Komisji Finansów Publicznych.

Komisja Finansów Publicznych, po rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 29 września 2021 r., przyjęła projekt i wniosła o jego uchwalenie przez Sejm w brzmieniu zaproponowanym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 1615).

Drugie czytanie projektu ustawy odbyło się na 38. posiedzeniu Sejmu w dniu 30 września 2021 r. Projekt ustawy został ponownie skierowany do Komisji Finansów Publicznych w celu przedstawienia sprawozdania.

Komisja Finansów Publicznych, po rozpatrzeniu poprawek zgłoszonych do projektu ustawy, przyjęły projekt i wniosła o jego uchwalenie przez Sejm w brzmieniu zaproponowanym w dodatkowym sprawozdaniu (druk sejmowy nr 1615–A).

Sejm uchwalił ustawę na 38. posiedzeniu w dniu 1 października 2021 r. Za przyjęciem ustawy głosowało 275 posłów, przy 154 głosach wstrzymujących się i 22 głosach przeciw.

## III. Uwagi szczegółowe

1. Art. 1 pkt 4 – proponowany przepis art. 9a ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 przewiduje, że w 2021 r. zmiana planu finansowego określonych podmiotów sektora finansów publicznych wymaga **zgody ministra lub innego organu nadzorującego**. Użycie w tym przepisie spójnika alternatywy łącznej („lub”) wskazuje, że podmioty te mogą mieć co najmniej dwa organy, które je nadzorują (ministra lub inny organ) oraz, że zgoda, o której mowa w ust. 1, może być udzielona tylko przez ministra albo tylko przez inny niż minister organ nadzorujący albo przez wszystkie organy nadzorujące te podmioty. Wydaje się natomiast, że każdy z tych podmiotów podlega nadzorowi jednego organu. Jeżeli tak to proponuje się przyjęcie poniższej poprawki.

### **Propozycja poprawki:**

*w art. 1 w pkt 4, w art. 9a w części wspólnej skreśla się wyrazy „ministra lub innego”.*

2. Art. 1 pkt 15 – proponowany art. 71a ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 stanowi, że w 2021 r. wskazane

w nim podmioty (uczelnie publiczne, uczelnie uprawnione do finansowania na zasadach określonych dla uczelni publicznych oraz instytuty działające w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz) **oprócz środków, o których mowa w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym**, otrzymują również **w formie subwencji środki finansowe w łącznej kwocie 1 000 000 tys. zł.** W dalszej części, dwa następne ustępy tego artykułu (ust. 2 i 3) obejmują zakresem swojej regulacji obydwie ze wskazanych wyżej środków (środki, o których mowa w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym, i subwencji), natomiast ust. 4 tylko środki będące subwencją, o której mowa w ust. 1. Wątpliwości budzi więc, czy przepisy art. 71a ust. 2 i 3 nie powinny dotyczyć, tak jak ust. 4, tylko subwencji, o których mowa w ust. 1. Wydaje się bowiem, że środki, o których mowa w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym, są przyznawane na zasadach określonych w tej ustawie. Jeżeli tak, proponuje się przyjęcie poniższych poprawek. Ponadto, ust. 2 analogicznie jak pozostałe ustępy art. 71a powinien odnosić się do środków, o których mowa w ust. 1, albo do subwencji, o której mowa w ust. 1. To dla kogo i na jakie zadania są przeznaczane te środki wynika jednoznacznie z przepisów ust. 1 i 2 i nie powinno być powtarzane w ust. 3. Przykładowo ust. 4 nie określa, że wskazane w nim subwencje są przeznaczane na zadania określone w ust. 2. Jest to oczywiste na gruncie poprzedzających go przepisów ust. 1 i 2.

**Propozycje poprawek:**

*w art. 1 w pkt 15, w art. 71a:*

- a) *w ust. 2 wyraz „Środki” zastępuje się wyrazem „Subwencje”,*
- b) *w ust. 3 wyrazy „Środki dla podmiotów, o których mowa w ust. 1, na zadania określone w ust. 2” zastępuje się wyrazami „Subwencje, o których mowa w ust. 1”.*

- 3. Art. 1 pkt 19–22 – przyjęty w opiniowanej ustawie (art. 1 pkt 19–22) sposób dokonywania zmian poszczególnych ustaw jest sprzeczny z zasadami zmiany (nowelizacji) ustawy określonymi w Zasadach techniki prawodawczej. Przepisy art. 1 pkt 19–22 zmieniają bowiem te ustawy „za pośrednictwem” ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021, dodając do niej nowe przepisy mające za przedmiot dokonanie zmian określonych ustaw. Tworzy się w ten sposób fikcję, że ustawy te zostały faktycznie znowelizowane w ustawie o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021. Przepis § 83 Zasad techniki prawodawczej przewiduje natomiast dwie formy, w których

można dokonać zmiany ustawy. Pierwszą jest ustawa nowelizująca, mająca za przedmiot wyłącznie wprowadzenie zmian w innej ustawie albo innych ustawach. Drugą jest nowa ustawa (merytoryczna) regulująca jakąś dziedzinę spraw. Ustawa merytoryczna może zmieniać przepisy innej ustawy jeżeli są spełnione łącznie dwa warunki. Zmieniana ustawa obowiązuje w dniu uchwalenia nowej ustawy i wymaga na ten dzień zharmonizowania z nią. Skoro więc przepisy ustaw objętych regulacją art. 1 pkt 19–22 nie zostały zmienione pierwotnie w ustawie o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021, **która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2021 r.**, to nie można mówić, że wymagały na ten dzień zharmonizowania z nią. Z całą pewnością harmonizacja ta nie może dotyczyć zmienianej w art. 1 pkt 22 **ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw**, ponieważ ustawa ta nie obowiązywała w dniu wejścia w życie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021. Reasumując, nie negując zasadności zmian dokonywanych w omawianych ustawach, zmiany te powinny stanowić przedmiot regulacji poszczególnych artykułów opiniowanej ustawy (ustawy nowelizującej) – analogicznie jak w przypadku art. 2 zmieniającego ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Jeżeli natomiast chodzi o proponowany w art. 1 pkt 22 przepis art. 20a ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, określający, że wskazane w nim środki z dodatkowego funduszu motywacyjnego stanowią wydatki niewygasające, **które mogą być wydatkowane do dnia 30 listopada 2022 r.**, to budzi on następujące zastrzeżenia.

Po pierwsze w kontekście określonej w art. 219 ust. 1 Konstytucji zasady, że wydatki publiczne na dany rok budżetowy określa ustawa budżetowa.

Po drugie w kontekście zapewnienia kontroli nad wydatkami poniesionymi w danym roku budżetowym – wykonaniem ustawy budżetowej, zgodnie z przepisami art. 226 Konstytucji i art. 182 ustawy o finansach publicznych. W tym drugim przypadku wskazać należy, że zgodnie z art. 226 Konstytucji Rada Ministrów przedkłada Sejmowi **w terminie 5 miesięcy** od zakończenia roku budżetowego sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej. Przepis art. 182 ust. 4 pkt 2 ustawy o finansach publicznych uszczegóławiając art. 226 Konstytucji określa, **że do przekazywanego Sejmowi sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej dołącza się informację o realizacji wydatków, które wygasły z upływem roku budżetowego,**

**a które powinny być dokonane najpóźniej do dnia 31 marca następnego roku budżetowego.** Termin ten pozwala zamieścić informację o realizacji tych wydatków w sprawozdaniu z wykonania ustawy budżetowej. Środki niewygasające, zarezerwowane dla potrzeb wykonania wydatków przeniesionych na następny rok budżetowy, które powinny być wydatkowane do dnia 31 marca, są bowiem elementem budżetu tego roku budżetowego, który upłynął i stanowią jego kontynuację. Nie stanowią elementu budżetu państwa na następny rok budżetowy ale są niejako realizowane równoległe z jego postanowieniami. Z powyższego wynika, że sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej na rok 2021, składane do dnia 31 maja 2022 r., nie będzie mogło objąć swoim zakresem informacji o realizacji wydatków, o których mowa w art. 20a (realizowanych do dnia 30 listopada 2022 r.). Informacje dotyczące wykonania tych wydatków nie będą też, jak się wydaje, objęte sprawozdaniem z wykonania ustawy budżetowej za rok 2022, bo nie będą one określone w tej ustawie (nie będą jej elementem). Reasumując omawiane wydatki mogą pozostać poza gwarantowaną Konstytucją kontrolą Sejmu.

Po trzecie, dodawany przepis art. 20a wykracza poza zakres regulacji zmienianej ustawy. Zgodnie natomiast z § 3 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej w ustawie nie zamieszcza się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy (stosunki, które reguluje) oraz podmiotowe (krąg podmiotów, do których się odnosi). W związku z tym proponuje się, aby regulacja art. 20a została przeniesiona, jako nowy artykuł (np. art. 80a) do ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021.

### **Propozycje poprawek:**

*ogólne określenie przedmiotu ustawy otrzymuje brzmienie: „o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 oraz niektórych innych ustaw”;*

*w art. 1:*

*a) dodaje się pkt 18a w brzmieniu:*

*„18a) po art. 80 dodaje się art. 80a w brzmieniu:*

*„Art. 80a. Środki z dodatkowego funduszu motywacyjnego, o którym mowa w art. 46a ust. 1, które nie będą wydatkowane przez dysponentów części budżetowych w pełnej wysokości w 2021 r., stanowią wydatki budżetu państwa, do których nie stosuje się przepisu*

*art. 181 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i mogą być wydatkowane na specjalne dodatki motywacyjne, o których mowa w art. 46a ust. 1, do dnia 30 listopada 2022 r.”,*

*b) skreśla się pkt 19–22;*

*dodaje się art. 2a–2e w brzmieniu:*

*„Art. 2a. W ustawie z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 510, z późn. zm.) w art. 5 dodaje się ust. 6 w brzmieniu:*

*„6. W roku 2021 środki Funduszu pochodzą również z wpłaty z budżetu państwa, przekazywanej przez ministra właściwego do spraw transportu, w wysokości:*

- 1) 4 507 700 tys. zł – z przeznaczeniem na wsparcie zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów infrastruktury kolejowej;*
- 2) 70 000 tys. zł – z przeznaczeniem na inwestycje kapitałowe;*
- 3) 600 000 tys. zł – z przeznaczeniem na sfinansowanie nabycia akcji, o którym mowa w art. 3 ust. 3a.”.*

*Art. 2b. W ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2021 r. poz. 75, z późn. zm.) po art. 74a dodaje się art. 74b w brzmieniu:*

*„Art. 74b. 1. W roku 2021, nie później niż do dnia 20 grudnia 2021 r., minister właściwy do spraw pracy, dla wydatków ponoszonych ze środków Funduszu Pracy w roku 2021 na realizację programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „MALUCH+” ustanowionego na podstawie art. 62 ust. 1 może określić, w drodze decyzji, termin ich wykorzystania, nie dłuższy niż do dnia 30 listopada 2022 r., oraz kwotę wydatków planowaną do realizacji w roku 2022.*

*2. Warunkiem przedłużenia terminu wykorzystania środków Funduszu Pracy na wydatki, o których mowa w ust. 1, jest uzyskanie, na uzasadniony wniosek beneficjenta programu, zgody wojewody na zmianę terminu wykonania zadania.*

*3. Zgoda, o której mowa w ust. 2, jest przekazywana do ministra właściwego do spraw pracy w terminie do dnia 30 listopada 2021 r.*

*4. Środki finansowe na wydatki ujęte w decyzji, o której mowa w ust. 1, pozostają na rachunkach bankowych podmiotów, o których mowa w art. 8 ust. 1, korzystających z programu, o którym mowa w ust. 1.”.*

*Art. 2c. W ustawie z dnia 7 lipca 2017 r. o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna (Dz. U. z 2021 r. poz. 633) wprowadza się następujące zmiany:*

1) w art. 12 w ust. 1:

a) wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„W latach 2017–2026 maksymalny limit wydatków budżetu państwa będących skutkiem finansowym ustawy wynosi 435 000 000 zł, w tym w:”

b) pkt 5 otrzymuje brzmienie:

„5) 2021 r. – 300 000 000 zł;”;

2) po art. 12a dodaje się art. 12b w brzmieniu:

„Art. 12b. W roku 2021 minister właściwy do spraw gospodarki przeznaczy środki w wysokości 300 000 tys. zł na zakup i objęcie akcji w podwyższonym kapitale zakładowym Agencji, w związku z realizacją zadań wynikających z ustawy.”.

Art. 2d. W ustawie z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (Dz. U. z 2021 r. poz. 1122) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 42c otrzymuje brzmienie:

„Art. 42c. W roku 2021 w planie finansowym Funduszu na rok 2021 mogą być dokonywane zmiany mimo niespełnienia wymogów określonych w art. 29 ust. 9–12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.”;

2) w art. 51 w ust. 1 pkt 4 i 5 otrzymują brzmienie:

„4) 2021 – 3,6 mld zł;

5) 2022 – 0,5 mld zł;”.

Art. 2e. W ustawie z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1535) w art. 21 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Na rok 2021 Rada Ministrów ustala, w drodze rozporządzenia, nie później niż do dnia 30 grudnia 2021 r., wykaz oraz plan finansowy wydatków, do których nie stosuje się przepisu art. 181 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w tym tych, o których mowa w art. 80a ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 2400, z późn. zm.), mając na względzie zapewnienie ich przejrzystości oraz stopień realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa oraz możliwość kontynuacji i realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa w roku 2021.”.

4. Art. 2 – proponowane przepisy art. 70e ust. 5 i art. 70f ust. 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego są zredagowane niezgodnie z wymogami Zasad



techniki prawodawczej. Zgodnie z § 56 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej w obrębie artykułu (**ustępu**) zawierającego wyliczenie wyróżnia się **dwie części**: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty. Proponowane przepisy (ustępy) zawierają natomiast trzy elementy: dwa zdania i punkty zamieszczone w zdaniu drugim.

**Propozycja poprawki:**

*w art. 2, w art. 70e w ust. 5 i w art. 70f w ust. 5 wyrazy „31 grudnia 2020 r. Do obliczenia wskaźnika przyjmuje się sumę” zastępuje się wyrazami „31 grudnia 2020 r., przyjmując do jego wyliczenia sumę”.*

*Sławomir Szczepański*

*Główny legislator*