



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 6 lipca 2022 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy – Prawo
ochrony środowiska**

(druk nr 748)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa ma na celu:

- 1) dostosowanie formuły stabilizującej reguły wydatkowej (SRW) do obecnej sytuacji makroekonomicznej, w tym do rozwiązań przyjętych w Unii Europejskiej;
- 2) rozszerzenie zakresu jednostek i organów objętych SRW;
- 3) umożliwienie przejścia na uaktualnioną metodologię obliczania kwoty wydatków budżetowych;
- 4) zmianę zasady opracowywania projektu rocznego planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW).

Zmiana ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ma na celu:

- 1) zastąpienie wskaźnika w postaci celu inflacyjnego Rady Polityki Pieniężnej (RPP) średniorocznym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych publikowanym przez Główny Urząd Statystyczny;
- 2) wprowadzenie korekty *ex post* prognoz inflacji, mającej na celu dostosowanie kwoty wydatków do rzeczywistych odczytów wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI);
- 3) zamieszczanie w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej prognozy dotyczącej średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych na rok budżetowy oraz trzy kolejne lata;

- 4) przyjmowanie w latach deflacji, z uwagi na nominalną sztywność znacznej części wydatków oraz relatywnie rzadkie występowanie tego zjawiska, wskaźnika inflacji $CPI = 1,000$;
- 5) rozszerzenie zakresu podmiotowego SRW o NFOŚiGW;
- 6) rewizję kwoty SWR, polegającą na:
 - a) uwzględnieniu zastąpienia średniokresowego celu inflacyjnego RPP przez średnioroczny wskaźnik CPI,
 - b) wyliczeniu kwoty wydatków w oparciu o wartości historyczne CPI dla lat 2014–2021 oraz prognozowany wskaźnik dla roku 2022;
- 7) przyjęcie mechanizmu korekty prognozy w oparciu o scenariusz makroekonomiczny przedstawiony w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2023;
- 8) powiększenie kwoty startowej, stanowiącej podstawę ustalenia kwoty wydatków w roku 2023, o skutki rozszerzenia zakresu SRW o NFOŚiGW, określając w art. 3 ustawy wstępną kwotę startową za rok 2022 na poziomie 1 100 962 424 tys. zł;
- 9) wprowadzenie zmian o charakterze doprecyzującym:
 - a) w art. 112aa ust. 1 w zakresie działań dyskrejonalnych,
 - b) w art. 112aa ust. 4 pkt 2 i 3 oraz w art. 112d ust. 1, 4 i 6 doprecyzowano odniesienie do prognozy PKB zamieszczanej w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej,
 - c) w art. 112d ust. 3 w zakresie definicji kwoty S_s ,
 - d) w art. 142 ust. 1 pkt 2 w zakresie obligatoryjnego zamieszczanie w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej przewidywanego wykonania wskaźników makroekonomicznych na rok poprzedzający rok budżetowy.

Zmiana ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska ma na celu wprowadzenie wymogu:

- 1) opracowania projektu rocznego planu finansowego NFOŚiGW przez Zarząd NFOŚiGW w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw klimatu;
- 2) przekazania projektu rocznego planu finansowego NFOŚiGW do uzgodnienia ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w terminie do dnia 15 czerwca roku poprzedzającego rok, w którym plan ten ma obowiązywać;
- 3) uzgodnienia projektu rocznego planu finansowego NFOŚiGW z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych w terminie 30 dni od dnia przekazania projektu tego planu;

- 4) sporządzenia przez NFOŚiGW, w ramach rocznego planu finansowego, planu dochodów i wydatków ujmowanych w terminie ich zapłaty.

Ustawa zawiera przepisy przejściowe i dostosowujące związane z proponowanymi regulacjami (art. 3–6).

Zgodnie z art. 7 ustawy wchodzi ona w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy wpłynął do Sejmu jako przedłożenie rządowe w dniu 17 czerwca 2022 r. (druk sejmowy nr 2352). 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 22 czerwca 2022 r., przyjęła projekt i wniosła o jego uchwalenie przez Sejm w brzmieniu zaproponowanym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 2362). W tym samym dniu odbyło się drugie czytanie projektu ustawy na 56. posiedzeniu Sejmu. Projekt został skierowany do Komisji Finansów Publicznych w celu przedstawienia dodatkowego sprawozdania.

W dniu 23 czerwca 2022 r. Komisja Finansów Publicznych przedstawiła do projektu ustawy dodatkowe sprawozdanie (druk sejmowy nr 2362–A).

Sejm uchwalił ustawę na 57. posiedzeniu w dniu 23 czerwca 2022 r. Za przyjęciem ustawy głosowało 231 posłów, przy 218 głosach przeciw i 1 głosie wstrzymującym się.

III. Uwagi szczegółowe

1. W art. 3 ust. 1 procedowanej ustawy użyto błędnej pisowni symboli poszczególnych kwot wydatków. Przepis ten odwołuje się do kwot wydatków oznaczonych odpowiednio symbolami „*Wyd_n*” oraz „*Wyd^{*}_{n-1}*”, o których mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych, tymczasem art. 112aa ust. 1 przyporządkowuje tym kwotom odpowiednio symbole „*WYD_n*” oraz „*WYD^{*}_{n-1}*”. Mając więc na uwadze zachowanie zgodności proponowanych przepisów z przepisami ustawy o finansach publicznych, w zakresie pisowni używanych w nich symboli, a także z dyrektywą § 10 Zasad techniki prawodawczej, wymagającą aby do oznaczania jednakowych pojęć używać jednakowych określeń, proponuje się przyjęcia zaproponowanej poniżej poprawki.

Propozycja poprawki:

w art. 3 w ust. 1 wyrazy „wydatków Wyd_n ” zastępuje się wyrazami „wydatków WYD_n ” oraz wyrazy „wydatków Wyd_{n-1}^* ” zastępuje się wyrazami „wydatków WYD_{n-1}^* ”.

- Przepis art. 3 ust. 2 procedowanej ustawy przewiduje, że wskazany w nim wskaźnik oblicza się **zgodnie z art. 112d ust. 6 ustawy o finansach publicznych**. Należy więc zaznaczyć, że ponieważ art. 112d ust. 6 ustawy o finansach publicznych jest również zmieniany procedowaną ustawą, to rozstrzygnięcia wymaga – zgodnie z wzorcem określonym w 31 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej – czy art. 3 ust. 2 ma się odwoływać do art. 112d ust. 6 w nowym, czy też w dotychczasowym brzmieniu.

Propozycja poprawki:

w art. 3 w ust. 2 w objaśnieniu symbolu „ $E_{2023}(PKB_{2022}/PKB_{2021})$ ” po wyrazach „art. 112d ust. 6 ustawy zmienianej w art. 1” dodaje się wyrazy „ , w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”

albo

w art. 3 w ust. 2 w objaśnieniu symbolu „ $E_{2023}(PKB_{2022}/PKB_{2021})$ ” po wyrazach „art. 112d ust. 6 ustawy zmienianej w art. 1” dodaje się wyrazy „ , w brzmieniu dotychczasowym”.

- Przepis art. 4 ust. 2 pkt 2 procedowanej ustawy odnosi się do planowanych wydatków inwestycyjnych państwowych funduszy celowych lub funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego **na podstawie odrębnych ustaw**. Do państwowych funduszy celowych lub funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego **na podstawie odrębnych ustaw** odnoszą się także przepisy zmienianej ustawy o finansach publicznych (np. art. 112aa ust. 1 i 2b), przy czym ustawa ta zawiera na swoje potrzeby **definicję legalną określenia „odrębne ustawy”**. Zgodnie z art. 2 pkt 4 tej ustawy ilekroć jest w niej mowa w „odrębnych ustawach” rozumie się przez to ustawy inne niż ustawa o finansach publicznych oraz ustawa budżetowa. Wydaje się, że w art. 4 ust. 2 pkt 2 chodzi o fundusze objęte zakresem regulacji ustawy o finansach publicznych, jako ustawy określającej zasady i tryb opracowywania projektu budżetu państwa. Jeżeli tak, to art. 4 ust. 2 pkt 2 procedowanej ustawy należy doprecyzować określając, że wskazane w nim „odrębne ustawy” są tymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.

Propozycja poprawki:

w art. 4 w ust. 2 w pkt 2 po wyrazach „odrębnych ustaw” dodaje się wyrazy „w rozumieniu ustawy zmienianej w art. 1”.

4. Przepis art. 5 ust. 3 procedowanej ustawy wymaga doprecyzowania. Po pierwsze, w zakresie, w jakim nakazuje stosowanie art. 112aa ust. 2b ustawy o finansach publicznych do sporządzenia sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej na rok 2022. Z brzmienia proponowanego przepisu powinno wynikać, że ma on zastosowanie do sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej na rok 2022, **ale tylko w przypadku gdy doszło do zmiany tej ustawy**. Należy bowiem zaznaczyć, że zgodnie z art. 5 ust. 2 procedowanej ustawy przepisy art. 112aa ust. 2b ustawy o finansach publicznych mają zastosowanie w roku budżetowym 2022 **w przypadku zmiany ustawy budżetowej na ten rok**. Po drugie, w zakresie, w jakim odwołuje się on do ustawy budżetowej na rok 2022. Proponowany przepis powinien bowiem posługiwać się pełnym tytułem tej ustawy, analogicznie do rozwiązania przyjętego w art. 5 ust. 2 i zgodnie z wymogami § 158 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej (jeżeli w akcie normatywnym odsyła się do innego aktu normatywnego więcej niż raz, przy kolejnym odesłaniu przytacza się tylko aktualny tytuł aktu w całości, tj. oznaczenie rodzaju aktu, datę ustawy i ogólne określenie przedmiotu ustawy).

Propozycja poprawki:

w art. 5 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. W przypadku zmiany ustawy budżetowej na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r. do sporządzenia sprawozdania z wykonania tej ustawy stosuje się także przepis art. 112aa ust. 2b ustawy zmienianej w art. 1.”.

Sławomir Szczepański

Główny legislator