



Warszawa, 23 listopada 2016 r.

**Opinia do ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej
na rok 2017**

(druk nr 317)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy jest wprowadzenie odstępstw w niektórych przepisach na okres obowiązywania ustawy budżetowej na rok 2017.

Art. 1 ustawy ma na celu oparcie sposobu obliczania środków przeznaczanych, zgodnie z przepisami Karty Nauczyciela, na doskonalenie zawodowe nauczycieli w budżecie ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz w budżetach wojewodów na wynagrodzeniu nauczyciela stażysty ustalanego na podstawie kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej.

Art. 2 ustawy powoduje, iż odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli będzie ustalany na podstawie kwoty bazowej obowiązującej w dniu 1 stycznia 2012 r.

Art. 3 ma na celu utrzymanie wysokości odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, dla pracowników uczelni publicznych, w wysokości ustalonej dla roku 2013, z tym że wysokość odpisu na jednego zatrudnionego nie będzie niższa niż ustalona w oparciu o zasady ogólne.

W art. 4 ustawy postanowiono, iż w 2017 r. specjalizacja pielęgniarek i położnych jest dofinansowana ze środków Funduszu Pracy.

Art. 5 reguluje zagadnienie przekazywania środków Funduszu Pracy na staże dyplomowe i specjalizacje lekarzy oraz pielęgniarek i położnych, które ma odbywać się na podstawie umowy pomiędzy ministrem do spraw pracy a ministrem właściwym do spraw zdrowia i dalej z tym ostatnim a marszałkami województw, wojewodami, podmiotami i organizatorami szkoleń. Art. 18 dokonuje stosownej nowelizacji ustawy o zawodzie lekarza i lekarza dentystry a art. 19 – ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Art. 6 wprowadza na rok 2017 zakaz dokonywania przez dysponenta Funduszu Pracy, bez zgody ministra, przesunięć w planie Funduszu wydatków realizowanych w ramach środków europejskich na zadania realizowane bez tych środków.

Art. 7 i 8 powodują utrzymanie funduszu świadczeń socjalnych dla osób uprawnionych do zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych oraz członków ich rodzin na poziomie zaplanowanym w ustawie budżetowej na rok 2011.

Zgodnie z art. 9 w roku 2017 środki Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej będzie można przeznaczyć także na finansowanie składek z tytułu członkostwa Polski w Europejskiej Agencji Kosmicznej oraz innych organizacjach międzynarodowych (w częściach finansowanych przez ministra właściwego do spraw środowiska oraz ministra właściwego do spraw gospodarki).

Art. 10 ma na celu „zawieszenie” stosowania w roku 2017 przepisu umożliwiającego finansowanie działań związanych z promocją biopaliw i innych paliw odnawialnych.

W związku z likwidacją Ministerstwa Skarbu Państwa w art. 11 wskazano część budżetową, w której będą planowane dochody z tytułu dywidend i udziałów Skarbu Państwa oraz przesądzono, iż dochody te będą realizowane przez dysponentów, którym przekazano wykonywanie praw z akcji i udziałów lub powierzono nadzór nad pomiotami wykonującymi te prawa. Na dysponentach części budżetowych będzie także spoczywał obowiązek sporządzania prognozy dochodów budżetu państwa w poszczególnych miesiącach roku budżetowego.

W art. 12 upoważniono ministra właściwego do spraw rodziny do wykorzystania rezerwy celowej – Środki na realizację ustawy o Karcie Dużej Rodziny w łącznej kwocie 1,5 mln zł. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy (*druk sejmowy nr 917 s. 6*) ma to na celu umożliwienie zlecenia organizacjom pozarządowym pozyskiwania nowych podmiotów, które będą przyznawać uprawnienia rodzinom wielodzietnym. Z tego powodu ustawa

„zawiesza” stosowanie w roku 2017 przepisu ograniczającego wydatki na koszty realizacji ustawy przez wojewodów albo organizacje pozarządowe, które zgodnie z tym przepisem nie mogą przekraczać 3000 zł miesięcznie w danym województwie.

Art. 13 ustawy pozwala na finansowanie Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu z wydatków, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych (*Art. 7 ust. 1: „Na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej przeznaczają się corocznie wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 2% Produktu Krajowego Brutto z roku poprzedniego.”*). Środki te będą uruchamiane na wniosek Ministra Obrony Narodowej.

W art. 14 przesądzono, iż w 2017 r. zmiany w planie finansowym Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, w wyniku których nastąpiłaby zmiana wpłat do budżetu, wymaga zgody Ministra Finansów.

Zgodnie z art. 15 z dniem 1 stycznia 2017 r. umorzone zostaną pożyczki udzielone z budżetu państwa Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych w latach 2009–2014. Według uzasadnienia do projektu ustawy zadłużenie to wynosi 39 mld 151 mln 886 tys. zł. (*druk sejmowy nr 917 s. 8*).

Art. 16 i 21 pozwalają na wykorzystanie, do podziału oświatowej subwencji ogólnej w roku 2017, danych zgromadzonych w utrzymanym w mocy systemie informacji oświatowej na podstawie ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej.

Art. 17 powoduje „zamrożenie” odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych na poziomie z roku 2010 (który na tzw. zatrudnionego w normalnych warunkach wynosi 1.094,93 zł).

Art. 20, nowelizując art. 84 ustawy o finansach publicznych, wyłącza stosowanie, obok już wyłączonych zasad jawności związanych z umowami realizowanymi ze środków publicznych (art. 35 ustawy o finansach publicznych) oraz zakazu posiadania, obejmowania lub nabywania udziałów lub akcji w spółkach oraz nabywania obligacji emitowanych przez podmioty inne niż Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (art. 49 ustawy o finansach publicznych), zasady jedności materialnej budżetu (art. 42 ust. 2 ustawy o finansach publicznych) do zaciągania pożyczek i kredytów przez Skarb Państwa, emisji skarbowych papierów wartościowych oraz innych operacji związanych bezpośrednio z

zarządzaniem państwowym długiem publicznym. Ponadto regulacja ta wyłącza stosowanie przepisów o grach hazardowych. Zmiana ta ma charakter trwały i nie jest związana wyłącznie z realizacją budżetu w roku 2017.

Zmiana zwarta w art. 22 dotyczy finansowania ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi. W wyniku nowelizacji ustawy o pomocy społecznej (z dnia 5 sierpnia 2015 r.) miał nastąpić wzrost kwot dotacji ustalanych dla uczestnika ośrodka wsparcia i miał wynieść 250% kryterium dochodowego. Do tej wysokości dotacji miano dojść stopniowo: w 2016 r. kwota dotacji miała wynosić 200%, w 2017 r. – 230% a dopiero od 2018 – 250%. Nowelizacja ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej ma na celu przesunięcie tego procesu o jeden rok. Kwota dotacji wyniesie w 2016 r. i w 2017 r. – 200%, w 2018 r. – 230%.

Art. 23 wydłuża o rok *vacatio legis* ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie wprowadzającej m.in. przejrzyste zasady dotyczące odpowiedzialności za szkody wyrządzone w płodach i uprawach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, danielę i sarny oraz szkody wyrządzone przy wykonywaniu polowania oraz tworzącej Fundusz Odszkodowawczy.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa powstała na podstawie projektu wniesionego przez Radą Ministrów w dniu 14 października 2016 r. W wyniku prac legislacyjnych w Sejmie dodano m.in. nowelizację ustawy o finansach publicznych (art. 20) oraz uzupełniono przepis upoważniający ministra właściwego do spraw rodziny do wykorzystania środków na realizację ustawy o Karcie Dużej Rodziny o przepis zawieszający stosowanie w roku 2017 przepisu ograniczającego wydatki na koszty realizacji ustawy przez wojewodów albo organizacje pozarządowe (art. 12 ust. 3).

III. Uwagi

Uwagi do ustawy odnoszą się wyłącznie do art. 20 ustawy dotyczącego nowelizacji ustawy o finansach publicznych. Przepis ten został wniesiony w Sejmie w drugim czytaniu. Na temat dopuszczalności i zakresu poprawek wielokrotnie wypowiedział się w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. Zgodnie z tym orzecznictwem z przepisów Konstytucji wynika, iż poprawka musi pozostawać w przedmiotowych ramach tekstu ustawy. Poprawka nie może przekształcić się w inicjatywę ustawodawczą, ponieważ doszłoby do

złamania art. 118 Konstytucji i nie może prowadzić do obchodzenia wymagań jakie Konstytucja przewiduje dla inicjatywy ustawodawczej. Poprawka musi dotyczyć materii zawartej w projekcie ustawy i granic przedmiotowych regulowanej materii. „Im bardziej zaawansowany proces ustawodawczy, tym mniejsza swoboda w określaniu granic poprawek.” (Wyrok TK K 25/98). Tak więc ze szczególną ostrożnością należy podejść do poprawek zgłaszanych w drugim czytaniu. Przekroczenie granicy poprawki następuje w szczególności w sytuacji gdy poprawka wyraża nowość normatywną pozbawioną związku z pierwotnie określonym celem i przedmiotem projektu.

Art. 84 ustawy o finansach publicznych, nowelizowany opiniowaną ustawą, może służyć realizacji ustawy budżetowej na rok 2017, ale nie jest bezpośrednio związany z żadnym przepisem ustawy „okołobudżetowej”, nie „poprawia” jej, ani nie doprecyzowuje i jako taki powinien być przedmiotem odrębnej inicjatywy ustawodawczej.

Ponadto nowelizacja ta nie ma, tak jak cała ustawa „okołobudżetowa”, charakteru epizodycznego i polega na wprowadzeniu trwałego rozwiązania dotyczącego zaciągania pożyczek i kredytów przez Skarb Państwa, emisji skarbowych papierów wartościowych oraz innych operacji związanych bezpośrednio z zarządzaniem państwowym długiem publicznym. Ponieważ tytuł ustawy (w części zwanej zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej (ZTP) „określeniem przedmiotu ustawy”) wskazuje, iż ustawa dotyczy wyłącznie „szczególnych rozwiązań służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017” to należy stwierdzić, iż przepis art. 20 nie odpowiada przedmiotowi ustawy (który zgodnie z § 18 ZTP powinien adekwatnie informować o jej treści).

W celu zapewnienia zgodności art. 20 z tytułem ustawy należy nadać mu charakter epizodyczny – tak aby odnosił się wyłącznie do roku 2017. Zaletą takiego rozwiązania byłoby także pewne osłabienie zarzutu przekroczenia przez Sejm zakresu dopuszczalnej poprawki, ponieważ łatwiej wykazać związek tak sformułowanego przepisu z zawartym w tytule określeniem przedmiotu ustawy.

Stosowne poprawki (wraz z konsekwencjami) mogłyby otrzymać brzmienie:

1) po art. 16 dodaje się art. 16a w brzmieniu:

„Art. 16a. W roku 2017 do zaciągania pożyczek i kredytów przez Skarb Państwa, emisji skarbowych papierów wartościowych oraz innych operacji związanych bezpośrednio z zarządzaniem państwowym długiem publicznym, o których mowa w art. 84 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych nie stosuje się także art. 42 ust. 2 tej ustawy oraz

przepisów ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 471).”;

2) skreśla się art. 20;

3) w art. 24 wyrazy „art. 20” zastępuje się wyrazami „art. 16a”.

Adam Niemczewski

Wicedyrektor