



RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
WICEPREZES

dr Jacek Krawczyk

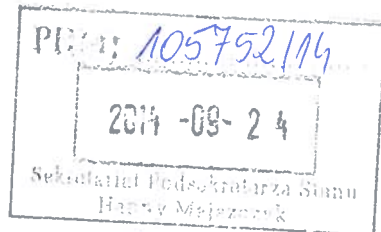
RCL.DPG.50-117/14
Dot. FS.Sekr.44/2014
RD-83907/14

FS

Warszawa, dnia 23 września 2014 r.

f. dyr. M. Bonel
2014-09-24

Edy
27.09.2014



**Pani
Hanna Majczyk**

**Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Finansów**

Szanowna Pani Ministrze,

W związku z pismem wyznaczającym termin do zgłoszenia uwag do zamieszczonego w BIP Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacji *projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej*, uprzejmie przekazuję następujące uwagi Rządowego Centrum Legislacji do ww. projektu ustawy.

Uwagi ogólne

Biorąc pod uwagę przedmiot projektowanej ustawy, której istotą jest właściwe wykonanie ustawy budżetowej na rok 2015, w ocenie RCL, przygotowany projekt ustawy nie powinien swym zakresem obejmować zmian, które wprowadzają rozwiązania o charakterze stałym (tj. nie noszącym cech roczności) i nie wiążą się bezpośrednio z realizacją budżetu państwa w roku 2015, w tym służących: wprowadzeniu nowych uregulowań przeciwdziałających obchodzeniu przepisów podatkowych, trwałych rozwiązań w sferze zasad finansowania realizacji zadań publicznych oraz zmian w procedurze wykonywania budżetu państwa, a także zmian mających na celu naprawienie błędów powstałych w systemie prawa. Powyższa uwaga dotyczy zmian projektowanych w ustawach: z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (art. 5), z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (art. 7), dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (art. 8), z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw (art. 10) oraz w ustawie z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego

(art. 11). Biorąc pod uwagę, iż ww. propozycje zmian ustawowych wykraczają poza przedmiot i cel szczególnej ustawy jaką jest tzw. ustawa „okołobudżetowa” powinny zostać wyłączone z materii projektowanej ustawy.

Niezależnie od powyżej sformułowanej uwagi ogólnej, RCL wnosi do przedłożonych regulacji dalsze wagi szczegółowe.

1. Regulacja przewidziana w art. 5 projektu dotyczy zmian w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej ma na celu umożliwienie realizacji zadań organów administracji rządowej innych niż Minister Spraw Zagranicznych przez przedstawicieli tych organów w placówkach zagranicznych nadzorowanych przez tego Ministra. Realizacja zadań miałyby się odbywać na podstawie zawieranego porozumienia między organem administracji rządowej a Ministrem Spraw Zagranicznych. Przepis ust. 1 w projektowanym art. 7a budzi zastrzeżenie pod względem spójności wewnętrznej przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej. Zgodnie z art. 1 tej ustawy określa ona „organizację i funkcjonowanie służby zagranicznej, a także szczególne prawa i obowiązki osób wchodzących w jej skład”. Jednocześnie art. 7 ust. 1 ustawy wskazuje kto wykonuje „zadania służby zagranicznej”. Tymczasem proponowany przepis art. 7a ust. 1 wprowadza odrębną kategorię zadań organów administracji rządowej realizowanych w placówkach zagranicznych. Jeżeli zatem zadania służby zagranicznej mają być realizowane przez przedstawicieli organów administracji rządowej koniecznym jest uregulowanie jednocześnie następujących kwestii: czy są to zadania służby zagranicznej, czy do przedstawicieli organów administracji rządowej, których zadania realizują placówki zagraniczne, mają zastosowanie przepisy ustawy o służbie cywilnej, czy też - jak w art. 3 ustawy - ma wobec nich zastosowane wyłączenie, tak jak w stosunku do żołnierzy pełniących służbę w placówkach zagranicznych, a także doprecyzować czy przedstawiciele tych organów wchodzi w skład służby zagranicznej; przepisy art. 2 ustawy nie regulują bowiem tej kwestii. Status prawny tych osób powinien być określony w ustawie, a nie w drodze porozumienia, o którym mowa w proponowanym ust. 2. Jednocześnie w projektowanym przepisie należałoby skreślić wyrazy „nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych”, ponieważ definicję oraz skrót placówki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej wprowadza art. 4 pkt 2 ustawy o służbie zagranicznej.

Ponadto zaproponowany przepis upoważniający - w ocenie RCL - jest typowym przepisem blankietowym, bowiem w ustawie nie zawarto przepisów materialnych regulujących zasadnicze kwestie współpracy między wspomnianymi organami, w szczególności nie określono jakimi przesłankami (okolicznościami) warunkowane będzie podjęcie takiej współpracy. Ponownego przeanalizowania wymaga więc propozycja współpracy między organami administracji rządowej a Ministrem Spraw Zagranicznych w omawianym zakresie, pod kątem zawarcia w ustawie ogólnych zasad takiej współpracy. Należy mieć bowiem na uwadze, że zagadnienia podstawowe w sferze współpracy między organami, jak również związane z nimi zadania, czy powinności, winny wynikać wprost z przepisów ustawowych. Wytyczne do zaproponowanego przepisu upoważniającego również powinny zostać poszerzone, bowiem w obecnym kształcie nie określają zaleceń dotyczących treści aktu wykonawczego.

2. Przepisy art. 7 projektu wprowadzające zmiany w ustawie z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym powielają regulację zaproponowaną w projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (pkt 33, s. 51-52), przekazanym do uzgodnień w dniu 22 sierpnia 2014 r. W opinii z dnia 16 września 2014 r. (nr pisma RCL DPG 58-25/14) do ww. projektu założeń RCL negatywnie oceniło tę propozycję i obecnie również podtrzymuje takie stanowisko w odniesieniu do propozycji dodawanych przepisów do ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym. Należy bowiem zauważyć, że produkcją wyrobów tytoniowych w rozumieniu ustawy o podatku akcyzowym jest m.in. ich wytwarzanie (art. 99). W przedłożonym projekcie proponuje się objąć ww. definicją wytworzenie papierosów przez konsumenta przy użyciu udostępnionych odpłatnie lub nieodpłatnie maszyn do automatycznego nabijania gilz papierosowych. Propozycja taka budzi wątpliwości w kontekście definicji producenta zawartej w art. 6 dyrektywy Rady 2011/64/UE z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie struktury oraz stawek akcyzy stosowanych do wyrobów tytoniowych, zgodnie z którą, za producenta uznaje się osobę fizyczną lub prawną mającą miejsce zamieszkania lub siedzibę w Unii, która przekształca tytoń w wyroby przemysłowe przeznaczone do sprzedaży detalicznej. Wskazać bowiem należy, że konsument nie przekształca wyrobu tytoniowego (nie wytwarza papierosów) z przeznaczeniem do sprzedaży detalicznej. Wątpliwe wydaje się więc uznanie za podatnika podatku akcyzowego zarówno konsumenta - podobnie jak i podmiotu, który

posiada tytuł prawny do dysponowania miejscem, w którym udostępniona jest maszyna do automatycznego nabijania gilz papierosowych.

3. W art. 8 pkt 1 projektu proponuje się istotne skrócenie terminu (z 21 do 7 dni) informowania przez dysponentów części budżetowych jednostek im podległych o kwotach dochodów i wydatków, w tym wynagrodzeń wynikających z ogłoszonej ustawy budżetowej. Powyższe rozwiązanie uzasadnia się wdrożeniem w roku 2015 nowej wersji Systemu Budżetu Państwa TREZOR, która przyspieszy i poprawi realizację procesów związanych z realizacją ustawy budżetowej. W uzasadnieniu nie wyjaśnia się jednak przyjęcia tak znacząco skróconego terminu, ani też wpływu nowego terminu na sytuację jednostek podległych dysponentom.
4. Zmiany projektowane w art. 8 pkt 2 projektu dokonujące zmian w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych są konsekwencją planowanego wprowadzenia nowych regulacji w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (art. 5 projektu). Zakłada się, że co do zasady, zadania organów administracji rządowej realizowane przez ich przedstawicieli w państwowych jednostkach budżetowych mających siedzibę poza granicami RP, nadzorowanych przez Ministra Spraw Zagranicznych, będą finansowane z części budżetowej, której dysponentem jest ten Minister. Analogiczna regulacja została zamieszczona w odniesieniu do Ministra Gospodarki. Wątpliwości budzi projektowany przepis upoważniający umożliwiający dokonywanie przez Prezesa Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, w uzasadnionych przypadkach, przenoszenie planowanych wydatków budżetowych na finansowanie wspomnianych zadań (w tym wynagrodzeń) między częściami lub działami budżetu państwa. W pierwszej kolejności należałoby zamieścić w uzasadnieniu szczegółowe wyjaśnienie potrzeby i celu zmian projektowanych w ustawie o finansach publicznych (obecnie ogranicza się ono do wrywkowego opisu omawianych zmian). Ponadto należy zauważyć, że projektowany przepis jest zbyt ogólny, bowiem rozporządzenie na podstawie tego upoważnienia byłoby wydawane w uzasadnionych przypadkach, bez wskazania nawet ogólnie tych przypadków. Ponadto projektowany przepis nie zawiera wytycznych do treści aktu wykonawczego. Jednocześnie upoważnienie odnosi się do możliwości dokonywania przeniesień planowanych wydatków „między częściami lub działami budżetu państwa”, co nie wydaje się wystarczająco jednoznaczne w kontekście zakresu planowanych przeniesień wydatków.

W ocenie RCL, powyższą propozycję w zakresie przenoszenia wydatków budżetowych należałoby ponownie przeanalizować w świetle obecnych przepisów ustawy o finansach publicznych. Powstaje pytanie czy na potrzeby finansowania zadań, o których wyżej mowa, nie jest wystarczająca obecna regulacja zawarta w art. 171 ust. 1 tej ustawy, na podstawie której dysponenti części budżetowych mogą dokonywać przeniesień wydatków między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków, z zastrzeżeniem ust. 5, w ramach danej części i działu budżetu państwa. Przeniesienia wydatków nie mogą przy tym zwiększać planowanych wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej. Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z proponowanym art. 172a ust. 4 ustawy o finansach publicznych wydatki na wspomniane zadania będą przez dysponenta planowane w budżecie, czy zatem wystąpi przypadek, że w budżecie nie będzie zabezpieczonych środków na te zadania i będą konieczne przesunięcia planowanych wydatków przez Prezesa Rady Ministrów.

5. Proponowana w art. 10 projektu zmiana do ustawy z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw ma na celu uzupełnienia luki prawnej przez wprowadzenie brakującego przepisu przejściowego odnoszącego się do rozliczania składek wniesionych za lata 2012 i 2013 z tytułu nadzoru sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego. Należy zauważyć, że pomimo celu tej zmiany polegającej na uzupełnieniu luki prawnej przez dodanie stosownej regulacji przejściowej w ustawie z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw, niewłaściwe jest z powodów systemowych – co wskazano na wstępie - zamieszczenie tej regulacji w projektowanej ustawie o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej na rok 2015. W przypadku ewentualnej decyzji o pozostawieniu w projekcie omawianego przepisu będzie on wymagał preredagowania z uwzględnieniem jego specyfiki jako przepisu przejściowego.
6. Wobec przedstawionych w uzasadnieniu wyjaśnień dotyczących projektowanego art. 11 (zmiana w ustawie z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego) wątpliwość budzi proponowane brzmienie tego przepisu i jego umiejscowienie. Po pierwsze, wobec zamieszczonego w przepisie sformułowania „wykonywanie zadań, o których mowa w art. 10 ust. 1” nowelizowanej ustawy (przepis, do którego odsyła wnioskodawca nie określa „zadań”, a wyznacza właściwego ministra jako

administratora systemu teleinformatycznego wspomagającego wykonywanie zadań centrum powiadamiania ratunkowego) nie jest jasne jaki zakres zadań (czynności, działań) może być powierzony ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Po drugie, nie wydaje się poprawne z punktu widzenia legislacyjnego łączne regulowanie w omawianym przepisie (tj. w przepisie dodawanym w ustawie o systemie powiadamiania ratunkowego) możliwości powierzania ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych również wykonywania zadań realizowanych przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej w zakresie utrzymania oraz obsługi technicznej Systemu Dowodzenia Państwowego Ratownictwa Medycznego, o którym mowa w art. 24a ust. 1 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym. Jednocześnie należy zauważyć, iż wprowadzane regulacje w zakresie sposobu realizacji określonych zadań mają charakter trwały, a nie epizodyczny, dlatego wątpliwość może budzić – niezależnie od objęcia ich w ogóle materią ustawy „okołobudżetowej” - ich umiejscowienie w obrębie przepisów przejściowych nowelizowanej ustawy.

7. W związku z regulacją zawartą w art. 15 ust. 1 projektu w zakresie dotyczącym wyłączenia „zamrożenia” na poziomie z 2014 r. wynagrodzeń w odniesieniu do Agencji Oceny Technologii Medycznych, zwrócić należy uwagę, iż z dniem 1 stycznia 2015 r. obecna Agencja staje się Agencją Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, zatem w projektowanej ustawie należy uwzględnić podmiot, który będzie funkcjonował w stanie prawnym od dnia 1 stycznia 2015 r. W konsekwencji zbędne jest, zdaniem RCL, dokonywanie w przepisie odesłań do art. 12 i 13 ustawy z dnia 22 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw, która dokonuje przekształcenia Agencji.
8. Wątpliwość budzi propozycja zawarta w art. 32 projektu ustawy nakładająca na jednostki samorządu terytorialnego (dalej; „jst”) obowiązek przeznaczania w roku 2015 środków z części oświatowej subwencji ogólnej w wysokości minimalnej ustalonej w tym przepisie i odniesionej do podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jst określonego na podstawie przepisów o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Mając na uwadze, iż zadania z zakresu edukacji dzieci i młodzieży realizowane są jako zadania własne jst powstaje pytanie, czy projektowana regulacja określając de facto wysokość wydatków przeznaczonych na realizację zadań własnych jst nie narusza zasad gwarantujących samodzielność samorządu terytorialnego wynikających z art. 16, art. 166 ust. 1 i art. 167 ust. 1 Konstytucji RP. Ponadto projektowany przepis odnosi się

w swej treści do „zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży”, jednakże tak ujęte zadania nie wydają się wpisywać wprost w katalog zadań oświatowych uwzględnianych przy podziale części oświatowej subwencji ogólnej, a zatem nie jest jasne jakiej konkretnie kategorii zadań z zakresu oświaty dotyczyć ma wymóg ustalenia minimalnego poziomu wydatków finansowanych w ramach środków wynikających z podziału części oświatowej subwencji ogólnej. Należy podkreślić, iż w sytuacji gdy obowiązek nakładany na jst miałby w tym przypadku wiązać się z realizacją zadań nie objętych finansowaniem w ramach podziału subwencji, wielkość części oświatowej tej subwencji powinna ulec zwiększeniu, stosownie do wymogu wynikającego z art. 167 ust. 1 Konstytucji RP.

9. Projektowany art. 36 wyłącza stosowanie w roku 2015 przepisu art. 37a ust. 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, co jest skutkiem nieustalenia w projekcie ustawy budżetowej środków na wydatki związane z działaniami, które mogą zostać dofinansowane przez ministra właściwego do spraw gospodarki zgodnie z art. 37a ust. 1 ww. ustawy. Powstaje zatem pytanie czy konsekwencją projektowanej regulacji ma być całkowita rezygnacja z możliwości dofinansowania ww. działań w roku 2015, wówczas regulacja w projektowanym art. 36 powinna odnosić się do wyłączenia stosowania również art. 37a ust. 1 ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych.



Katarzyna Glabisz
tel. 694 64 23
Aneta Miśkiewicz
tel. 694 61 79