



### **Opinia do ustawy o finansach publicznych**

Uchwalona w dniu 20 maja b.r. ustawa stanowi rezultat prac Sejmu nad projektem poselskim wniesionym 14 marca 2003 r. (druk sejmowy nr 1828) oraz projektem rządowym wniesionym 28 lipca 2003 r. (druki sejmowe nr 1844, 1844-A i 1844-B). Mimo, iż jest to nowa ustawa a nie nowelizacja, nie wprowadza zasadniczych zmian w zasadach gospodarowania środkami publicznymi, lecz jedynie doprecyzowuje te przepisy dotychczasowe, które budziły wątpliwości interpretacyjne, i dodaje normy, których brak powodował problemy. Spośród najważniejszych zmian wprowadzanych przez opiniowaną ustawę należy wymienić:

- wprowadzenie podziału sektora finansów publicznych na podsektory: rządowy, samorządowy i ubezpieczeń społecznych,
- rozszerzenie przepisów dotyczących jawności finansów publicznych, w szczególności o normy odnoszące się do finansów jednostek samorządu terytorialnego,
- wprowadzenie co do zasady zakazu obejmowania i nabywania udziałów lub akcji w spółkach oraz nabywania obligacji emitowanych przez podmioty inne niż Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego,
- umożliwienie określonym jednostkom sektora finansów publicznych lokowania wolnych środków w skarbowych papierach wartościowych, obligacjach emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz na rachunkach bankowych w bankach mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- uporządkowanie przepisów regulujących zasady i tryb gospodarowania środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej oraz dotyczących prefinansowania programów i projektów współfinansowanych środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej.

Szczegółowe uwagi do opiniowanej ustawy przedstawiono poniżej wyjaśniając propozycje poprawek.

- 1) *w art. 29 skreśla się ust. 9-11;*

Przepisy art. 29 ust. 9-11 dotyczące funduszy celowych stanowią powtórzenie ogólnych przepisów art. 37 dotyczących ogółu jednostek sektora finansów publicznych.

2) w art. 35 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

*"4. Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków przeznaczonych na sfinansowanie usług, dostaw i robót budowlanych na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych."*

Przepis art. 35 ust. 4 wymaga dostosowania do Prawa zamówień publicznych, zgodnie z którym zamówienie publiczne to odpłatna umowa zawierana między zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, a dostawy należy rozumieć jako nabywanie rzeczy, praw oraz innych dóbr, w szczególności na podstawie umowy sprzedaży, dostawy, najmu, dzierżawy oraz leasingu.

3) w art. 37:

a) w ust. 1 wyrazy *"obejmować lub nabywać obligacji"* zastępuje się wyrazami *"nabywać obligacji"*,

b) w ust. 2 przed wyrazem *"obligacji"* dodaje się wyraz *"nabycia"*;

Propozycje zawarte w pkt 3 i 8 niniejszej opinii zmierzają do usunięcia błędnych sformułowań dotyczących *"obejmowania obligacji"*.

4) w art. 53 w ust. 5 zdanie wstępne otrzymuje brzmienie:

*"Audytor wewnętrzny przedstawia kierownikowi jednostki, a w przypadku jednostek, o których mowa w art. 49 ust. 1 pkt 2-20 i ust. 2, także Głównemu Inspektorowi Audytu Wewnętrznego:"*

Propozycje zawarte w pkt 4 i 5 niniejszej opinii zmierzają do wyłączenia jednostek i organów wymienionych w art. 121 ust. 2 opiniowanej ustawy spod sfery bezpośredniego oddziaływania Ministra Finansów i Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego (właściwej dla administracji rządowej) obejmującej:

- obowiązek przedstawiania Głównemu Inspektorowi przez audytora wewnętrznego jednostki lub organu sprawozdania z wykonania planu audytu za rok poprzedni oraz planu audytu na rok następny,
- dokonywanie przez Ministra Finansów poprzez upoważnionych kontrolerów oceny stosowania w jednostce lub organie przepisów ustawy w zakresie kontroli finansowej i audytu wewnętrznego oraz funkcjonowania standardów kontroli finansowej i audytu wewnętrznego.

Wskazane w art. 121 ust. 2 jednostki i organy, z uwagi na ich pozycję w systemie władz publicznych, odznaczają się określoną autonomią budżetową, która powinna dotyczyć także instytucji audytu – tak jak w dotychczas obowiązującej ustawie o finansach publicznych. Budzi bowiem wątpliwości, czy przysługujące Ministrowi Finansów w myśl opiniowanej ustawy uprawnienia w zakresie tej instytucji odnoszące się do takich jednostek i organów, będą zgodne z określonym w Konstytucji zakresem działania poszczególnych organów (zasada podziału władz).

5) *w art. 63 w ust. 3 i 4 oraz w art. 65 w ust. 1 wyrazy "art. 49 ust. 1 i 2" zastępuje się wyrazami "art. 49 ust. 1 pkt 2-20 i ust. 2";*

6) *w art. 199 w ust. 2 skreśla się wyraz "udzielenia";*

Przedmiotem uchwały, o której mowa w art. 199 ust. 2, może być udzielenie albo nieudzielenie absolutorium dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

7) *w art. 228 w pkt 1 skreśla się lit a;*

Zmiana zawarta w art. 228 w pkt 1 w lit. a została już wprowadzona przez ustawę z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, która czeka na podpis Prezydenta. Ustawa ta ma wejść w życie w tym zakresie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

8) *w art. 228:*

*a) w pkt 1 w lit. b, w ust. 6a wyrazy "obejmować lub nabywać obligacje" zastępuje się wyrazami "nabywać obligacje",*

*b) w pkt 2, w pkt 4 wyrazy "oraz nabywania lub obejmowania obligacji, akcji i udziałów spółek" zastępuje się wyrazami ", nabywania obligacji oraz obejmowania lub nabywania akcji i udziałów w spółkach";*

9) *w art. 233 w pkt 3, w ust. 1 wyrazy "art. 131 ust. 2 i 3" zastępuje się wyrazami "art. 131 ust. 2";*

Propozycja skorygowania odesłania.

10) *w art. 241 skreśla się ust. 1 i oznaczenie ust. 2.*

Zasady techniki prawodawczej nie przewidują możliwości czasowego zachowania w mocy tylko niektórych przepisów aktu wykonawczego wydanego na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego. Wydaje się, że dość odległy termin wejścia w życie ustawy pozwoli na wydanie wszystkich aktów wykonawczych.

*Roman Kapeliński*