



Opinia do ustawy
o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej
(druk nr 1013)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy jest przede wszystkim zwiększenie wpływów budżetowych, "zamrożenie" lub zmniejszenie części wydatków z budżetu oraz realizacja dwóch zamierzeń politycznych: zwiększenie ulgi na przejazdy środkami publicznego transportu zbiorowego dla studentów oraz zwiększenie wynagrodzeń nauczycieli. Ponadto ustawa tworzy nowy system promocji wytwarzania i wykorzystywania biokomponentów i biopaliw ciekłych (obok utrzymania preferencji w podatku akcyzowym).

W celu zwiększenia wydatków budżetowych ustawa przewiduje:

- podniesienie stawek podatku od towarów i usług do 23% i 8% na okres do 2013 r.,
- podniesienie stawki na towary, co do których zakończył się okres derogacji tj. nieprzetworzoną żywność oraz książki i czasopisma specjalistyczne 5% (przy jednoczesnym obniżeniu stawki na niektóre rodzaje żywności z 7%),

- wprowadzenie zaliczkowego rozliczenia Agencji Nieruchomości Rolnych.

"Zamrożenie" wydatków budżetowych przewidziano w postaci:

- utrzymania wynagrodzeń osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na poziomie z 2008 r.,

- utrzymania dotacji dla PFRON w wysokości do 30% środków zaplanowanych na dofinansowanie wynagrodzeń,

- ustalenia przewidywalnej kwoty dotacji na finansowanie ubezpieczenia zdrowotnego rolników.

Zmniejszenie wydatków budżetowych polega m.in. na:

- zmniejszeniu zasiłku pogrzebowego z FUS i służb mundurowych,

- zmniejszenie diet kontrolerskich w regionalnych izbach obrachunkowych, Najwyższej Izbie Kontroli oraz Państwowej Inspekcji Pracy,
- finansowanie budowy zbiornika wodnego Świnna Poręba ze środków NFOŚiGW.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt został wniesiony przez Radę Ministrów. W trakcie prac legislacyjnych dokonano poprawek o charakterze porządkowym. Wśród zmian merytorycznych m.in. umożliwiono Agencji Nieruchomości Rolnych nieodpłatne przekazywanie nieruchomości pod drogi publiczne oraz znowelizowano ustawę o biokomponentach i biopaliwach ciekłych. Ta ostatnia zmiana polega na wprowadzeniu funduszu celowego, którego celem będzie wsparcie promocji biopaliw.

III. Uwagi szczegółowe

1. art. 1 pkt 1 i 2 – dodawanie przez kolejne lata przepisów o ograniczonym czasowo charakterze (zwykle rocznym) całkowicie wypaczyło ustawę o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, której celem było obiektywne ustalenie wysokości wynagrodzenia uzależnione od kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej. Ustalenie po raz kolejny wyjątku od zasady (na 10 lat obowiązywania nowego kryterium 5 lat stosowano "zamrożenie") uprawnia do weryfikacji przyjętego modelu ustalania wynagrodzeń osób zajmujących stanowiska kierownicze np. poprzez ustalenie innego kryterium ustalania wynagrodzenia lub ustalenia bezpośrednio w ustawie jego wysokości.

2. art. 28 – dotyczący nowelizacji ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych. Przepis ten wniesiono w drugim czytaniu w Sejmie. Zgodnie z linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego dopuszczalny zakres poprawek nie powinien wychodzić poza zakres przedmiotowy projektu ustawy. Jeżeli natomiast poprawki wychodzą poza ten zakres, to muszą przejść wszystkie etapy procesu legislacyjnego w Sejmie (czyli również być poddane pierwszemu czytaniu), a treść poprawki winna pozostawać w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy. Ponieważ przedmiotowa ustawa nie przewidywała tej nowelizacji ustawy o biopaliwach, art. 28 należy uznać za naruszający konstytucyjne procedury tworzenia prawa.

Ewentualna poprawka:

- *art. 28 skreśla się;*

3. Art. 42 – przepis ten "zamraża" wynagrodzenia w wymienionych w nim jednostkach budżetowych w wysokości za rok 2010 r. Zgodnie z pkt 1 w ust. 1 "zamrożenie" dotyczy wynagrodzeń w urzędach organów władzy państwowej, kontroli, ochrony prawa, sądach i trybunałach wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z wyłączeniem wynagrodzeń nauczycieli (w placówkach prowadzonych przez te organy), sędziów, prokuratorów, referendarzy sądowych oraz posłów i senatorów. Ust. 3 wyjaśnia natomiast co jest rozumiane przez wynagrodzenia: wydatki pieniężne oraz wartość świadczeń w naturze, wypłacane pracownikom zatrudnionym na podstawie stosunku pracy (...) zaliczone, według zasad statystyki zatrudniania i wynagrodzeń określonych przez GUS do wynagrodzeń bez wypłat z zysku.

O ile uposażenia sędziów, prokuratorów, posłów i senatorów na podstawie zasad statystyki dają się zaliczyć do wynagrodzeń to już nie stanowią one wynagrodzeń wypłacanych na podstawie stosunku pracy. Sędziowie i prokuratorzy nawiązują stosunek służbowy a posłowie i senatorowie sprawują mandat na podstawie wyboru. Tak więc art. 42 ust. 1 w związku z ust. 3 w ogóle nie dotyczy tych kategorii osób.

Ponadto kategoria ta nie obejmuje przyznanych przez ustawę o wykonywaniu mandatu posła i senatora odpraw dla pracowników biur poselskich i senatorskich w związku z zakończeniem kadencji (art. 23 ust. 7 i 9 tej ustawy).

Aby uwzględnić powyższe uwagi, przy zachowaniu konieczności zapewnienia środków związanych ze zmianą kadencji Sejmu i Senatu w pkt 1 w ust. 1 oraz w ust. 3 ewentualne poprawki mogłyby otrzymać następujące brzmienie:

w art. 42:

- w ust. 1 w pkt 1 wyrazy "oraz posłów i senatorów" zastępuje się wyrazami ", posłów i senatorów oraz innych wynagrodzeń wypłacanych w związku z zakończeniem dotychczasowej lub rozpoczęciem nowej kadencji Sejmu i Senatu"

- w ust. 3 po wyrazie "wypłacane" dodaje się wyrazy "sędziom, prokuratorom, posłom, senatorom oraz".

Adam Niemczewski
wicedyrektor