



**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji
oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych
(druk nr 828)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Zasadniczym celem ustawy jest obniżenie w latach 2010 i 2011 odpisów na rachunki Funduszu Reprywatyzacji i Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców. W odniesieniu do pierwszego z nich ustawodawca przewiduje czasowe obniżenie odpisu z 5% do 1,5% środków uzyskanych ze sprzedaży akcji należących do Skarbu Państwa w każdej ze spółek powstałych w wyniku komercjalizacji, natomiast w drugim z 15% do 3% przychodów uzyskanych z prywatyzacji w danym roku budżetowym.

Od 2012 roku, jeżeli będzie to uzasadnione potrzebami budżetu państwa oraz nie będzie zagrażało realizacji zadań finansowanych ze środków Funduszu Reprywatyzacji i Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, ustawa budżetowa będzie mogła określać, na dany rok budżetowy, inną niż wynikająca z ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji wysokość odpisów na rachunki tych Funduszy.

Ponadto uściślono katalog wydatków, które są pokrywane ze środków zgromadzonych na rachunku Funduszu Reprywatyzacji oraz określono zasady lokowania wolnych środków finansowych Funduszu Reprywatyzacji, Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców oraz Funduszu Skarbu Państwa.

Opiniowana ustawa dodaje także przepis upoważniający ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej wymienionych wyżej Funduszy. Rozporządzenie to będzie wydane w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. Dodanie przepisu upoważniającego wynika, z tego iż utracił moc art. 29 ust. 8 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, który dotychczas był podstawą do określenia szczegółowych zasad gospodarki państwowych funduszy celowych.

Ustawodawca przewiduje również, iż w latach 2011 i 2012 ze środków Funduszu Reprywatyzacji na przychody budżetu państwa będzie przekazywana nadwyżka stanowiąca różnicę między przychodami tego Funduszu uzyskanymi w poprzednim roku budżetowym,

a sumą wydatków poniesionych w poprzednim roku budżetowym oraz planowanych do poniesienia w danym roku budżetowym na cele wymienione w art. 56 ust. 1 pkt 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, w brzmieniu nadanym opiniowaną ustawą. Od 2013 r. przekazywanie nadwyżki będzie miało charakter fakultatywny.

Od dnia wejścia w życie nowelizacji możliwe będzie przekazywanie przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa na przychody budżetu państwa środków zgromadzonych na rachunku Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców (dodawany art. 56 ust. 4a).

Ponadto art. 3 opiniowanej ustawy przewiduje przekazanie, w terminie 30 dni od dnia jej wejścia w życie, z Funduszu Reprywatyzacji jednorazowej wpłaty na przychody budżetu państwa w wysokości 1 mld zł.

Zmiany w ustawie – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych korelują zawarte w tej ustawie przepisy nowelizujące ustawę o komercjalizacji i prywatyzacji (art. 28) z opiniowanym aktem. Nowelizacja w tym zakresie jest dopuszczalna, jako że art. 28 ustawy – Przepisy wprowadzające nie wszedł jeszcze w życie (zmiany przewidziane tym przepisem wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2011 r.)

Analizowana ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 2, który wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. (przepis ten dodaje regulację umożliwiającą ustalanie przez ustawę budżetową innej wysokości odpisów na Fundusz Reprywatyzacji i Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców).

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 63. posiedzeniu w dniu 18 marca 2010 r. Projekt ustawy był przedłożeniem rządowym. W trakcie drugiego czytania Klub Parlamentarny Lewica zgłosił cztery poprawki. Eliminowały one z ustawy przepisy zmieniające i przejściowe, które dotyczą Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców. Poprawki nie uzyskały poparcia większości sejmowej. Uchwalona ustawa co do zasady odpowiada przedłożeniu rządowemu. W trakcie prac w Sejmie wprowadzono jedynie drobne zmiany o charakterze technicznym i redakcyjnym.

III. Uwagi szczegółowe

1) art. 1 pkt 2, ust. 1b – dodając do art. 56 ust. 1b należy mieć na względzie, iż może być on interpretowany jako obejście przez ustawodawcę zakazu wynikającego z art. 109 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, który stanowi, iż ustawa

budżetowa nie może zawierać przepisów zmieniających inne ustawy. Dodawany przepis w gruncie rzeczy takie zmiany dopuszcza. Ustawodawca bowiem "upoważnia" samego siebie do dokonywania w ustawie budżetowej, warunkowanych potrzebami budżetu państwa, odstępstw od art. 56 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji. Odstępstwo nie będzie polegało wprawdzie na znowelizowaniu ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji (w rozumieniu aktu konwencjonalnego nadania nowego brzmienia przepisowi), natomiast zmiana będzie dokonywana faktycznie poprzez ustalenie w ustawie budżetowej innej treści normy zawartej w art. 56 ust. 1 pkt 1 i 2. Co prawda zmiana będzie miała charakter epizodyczny (na rok budżetowy), nie zmienia to jednak faktu, że ustawa budżetowa będzie - w przypadku zastosowania tego "upoważnienia" - zmieniała treść innego aktu normatywnego. Rozwiązanie takie może budzić wątpliwości zarówno z punktu widzenia spójności systemu prawnego (niezgodność z ustawą podstawową dla danej dziedziny spraw), jak i racjonalności ustawodawcy. W art. 109 i art. 110 ustawy o finansach publicznych ustawodawca określił bowiem co rozumie pod pojęciem ustawy budżetowej oraz określił zakres przedmiotowy takiego aktu. Dodawany ust. 1b nie uwzględnia założeń i istoty przyjętych wcześniej przez ustawodawcę przepisów dotyczących treści ustawy budżetowej (weszły w życie 1 stycznia 2010 r.).

- 2) art. 1 pkt 3 i 5, ust. 2b i 7 – w związku z tym, iż ustawodawca uchyla lit. b i c w art. 28 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, zmiana polegająca na dodaniu przez te przepisy ust. 2a i 6 w art. 56 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji nie dojdzie do skutku. Wobec tego ustawodawca powinien w analizowanej ustawie dodawać w art. 56 ust. 2a i 6, a nie ust. 2b i 7 (oznaczenia takie przewidywało przedłożenie rządowe). Pozostawienie opiniowanej ustawy w tym zakresie bez zmian spowoduje, iż po nowelizacji przepis następujący po ust. 2 oznaczony będzie jako 2b, a przepis następujący po ust. 5 jako ust. 7. Zgodnie z § 57 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej prawodawca jest obowiązany zachować ciągłość numeracji ustępów w obrębie danego artykułu.

Ponadto należy pamiętać, iż ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne oraz ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. Nr 28, poz. 144, data publikacji 25 lutego 2010 r.) dodała do art. 56 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji ust. 7. W efekcie z dniem wejścia w życie opiniowanej ustawy w art. 56 byłyby dwa ust. 7. Jeżeli jednak wolą ustawodawcy jest wyeliminowanie przepisu dodanego ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. poprzez nadanie mu nowego brzmienia zastosowana technika

powinna być inna. Przepis ten, jako że jest już częścią porządku prawnego, powinien być wprost uchylony, a upoważnienie do wydania rozporządzenia (dodawane art. 1 pkt 5 opiniowanej ustawy) powinno być dodane w odrębnym punkcie w art. 1 ustawy nowelizującej i oznaczone jako ust. 6.

Propozycja poprawki (przy założeniu zachowania mocy obowiązującej ust. 7 dodanego ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne oraz ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji):

- w art. 1:
 - a) w pkt 3:
 - zdanie wstępne otrzymuje brzmienie:
"po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:",
 - ust. 2b oznacza się jako ust. 2a,
 - b) w pkt 5:
 - zdanie wstępne otrzymuje brzmienie:
"dodaje się ust. 6 w brzmieniu:",
 - ust. 7 oznacza się jako ust. 6;

3) art. 1 pkt 5, ust. 7 – mając na względzie § 68 ust. 3 pkt 1 Zasad techniki prawodawczej, w którym wskazano formułę, która powinna być stosowana w przepisie upoważniającym (upoważnienie obligatoryjne) należałoby przyjąć niżej zaproponowaną poprawkę.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 5, w ust. 7 użyty dwukrotnie wyraz "określa" zastępuje się wyrazem "określi";

4) art. 4 ust. 3 – wskazany przepis przewiduje, iż począwszy od 2013 r. minister właściwy do spraw Skarbu Państwa będzie miał prawo przekazywać określone w tym przepisie środki na przychody budżetu państwa. Przepis ten będzie obowiązywał w systemie tak długo, jak nie zostanie uchylony, nie ma on bowiem charakteru przejściowego, co mogłoby sugerować jego umiejscowienie w strukturze aktu. Zgodnie z § 37 Zasad techniki prawodawczej w przepisach przejściowych nie zamieszcza się przepisów innych niż rozstrzygające problemy intertemporalne (jest to warunek m.in. przejrzystości konstrukcji ustawy). Analiza art. 4 ust. 2 i 3 opiniowanej ustawy prowadzi do wniosku, iż pomiędzy tymi przepisami zachodzi następująca relacja: ust. 3 jest przepisem merytorycznym

określającym zasady przekazywania nadwyżki, natomiast ust. 2 określa wyjątek od przepisu merytorycznego (wprowadza obligatoryjność przekazywania nadwyżki), który będzie obowiązywał w latach 2011 i 2012. Opiniując art. 4 nie można również zapominać o § 93 Zasad techniki prawodawczej, który określa jakiego rodzaju przepisy mogą być zamieszczone w ustawie nowelizującej, w szczególności w ustawie nowelizującej nie powinno się formułować przepisów merytorycznych (chyba że jest to konieczne dla uniknięcia luki w prawie). Dążąc do zapewnienia zgodności ustawy nowelizującej z Zasadami techniki prawodawczej oraz mając na uwadze komunikatywność przepisów dotyczących Funduszu Reprywatyzacji w aspekcie wyszukiwawczym, należałoby rozważyć przeniesienie regulacji zawartej w art. 4 ust. 3 opiniowanej ustawy wprost do ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji. Ponadto kierując się zapewnieniem komunikatywności analizowanego aktu w aspekcie interpretacyjnym, w związku z przeniesieniem regulacji zawartej w art. 4 ust. 3, możliwe byłoby dodanie przepisu wskazującego, iż zasada o której mowa w przeniesionym przepisie będzie stosowana począwszy od 2013 r. (nie będzie błędem, jeżeli przepis taki nie zostanie dodany).

Propozycja poprawek:

- w art. 1 w pkt 4:
 - a) w zdaniu wstępnym po wyrazach "ust. 4a" dodaje się wyrazy "i 4b",
 - b) dotychczasowy ust. 4a oznacza się jako ust. 4b i dodaje się ust. 4a w brzmieniu:

"4a. Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa może przekazywać, w terminie do dnia 31 stycznia każdego roku, z Funduszu, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, na przychody budżetu państwa, nadwyżkę stanowiącą różnicę między przychodami tego Funduszu uzyskanymi w poprzednim roku budżetowym a sumą wydatków poniesionych w poprzednim roku budżetowym oraz planowanych do poniesienia w danym roku budżetowym na cele, o których mowa w ust. 1 pkt 1.";
- w art. 4 skreśla się ust. 3;
- po art. 5 dodaje się art. ... w brzmieniu:

"Art. ... Przepis art. 56 ust. 4a ustawy, o której mowa w art. 1, dodawany niniejszą ustawą stosuje się począwszy od 2013 r."

Jakub Zabielski
Główny legislator