

UZASADNIENIE

I. Cel ustawy

Przeprowadzone w Ministerstwie Finansów prace analityczne dotyczące obowiązujących przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.) pozwoliły na zidentyfikowanie regulacji, które wymagają zmiany i uproszczenia. Zaproponowano rozwiązania, które mają zapewnić elastyczne i bardziej efektywne zarządzanie wydatkami budżetu państwa, jak również usprawniające istniejące instrumenty zarządzania budżetem państwa oraz długiem Skarbu Państwa. Ponadto zaproponowano wprowadzenie zmian w zakresie przepisów regulujących kontrolę zarządczą i audyt wewnętrzny jak również wprowadzenie do systemu finansów publicznych przeglądów wydatków (instytucjonalizacja).

Projektowane zmiany mają jednocześnie na celu usunięcie zidentyfikowanych w przepisach systemowych wątpliwości, problemów i niejasności natury prawnej, których wyeliminowanie w drodze interpretacji przepisów prawa nie jest możliwe. Dodatkowo, niektóre przepisy mają charakter precyzujący, porządkujący oraz mają one zapewnić spójność i zgodność zmienianych przepisów z innymi regulacjami, w tym unijnymi.

Głównym uzasadnieniem dla podjęcia zmian w obowiązujących przepisach jest wzmocnienie obecnych rozwiązań i poprawa skuteczności oraz efektywności zarządzania w sektorze publicznym w zakresie sprawności i zdolności realizacji zadań publicznych oraz wydatkowania środków publicznych.

Projektowane zmiany polegają m. in. na:

- 1) wprowadzeniu modyfikacji w zakresie układu zadaniowego;
- 2) uelastycznieniu regulacji dotyczących dokonywania zmian w planach finansowych jednostek sektora finansów publicznych, a co za tym idzie – zasad gospodarowania środkami publicznymi;
- 3) uelastycznieniu procesów związanych z wydatkowaniem środków budżetu państwa;
- 4) doprecyzowaniu przepisów dotyczących dokonywania wydatków ze środków rezerw celowych;
- 5) zniesieniu obowiązku sporządzania informacji o przebiegu wykonania ustawy budżetowej za pierwsze półrocze;
- 6) wprowadzeniu modyfikacji w zakresie przepisów dotyczących państwowego długu publicznego, w szczególności zarządzania długiem Skarbu Państwa;
- 7) doprecyzowaniu przepisów dotyczących jednostek samorządu terytorialnego.

Ponadto zaproponowano zmiany w zakresie kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego. Jednoczesne wprowadzenie tych zmian zapewni ich spójność. Zagadnienia te mają charakter komplementarny. Wspierają realizację celów i ich rozliczalność, a także wzmacniają oraz

usprawniają kontrolę zarządczą w sektorze publicznym (na poziomie jednostki sektora finansów publicznych, jednostki samorządu terytorialnego, jak i działu administracji rządowej).

Zasadniczymi celami zmian w zakresie kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego są:

- 1) poprawa funkcjonowania procesu planowania w ramach kontroli zarządczej, poprzez m.in. wprowadzenie rozwiązań umożliwiających dokonywanie w trakcie roku zmian w planie działalności, oraz doprecyzowanie zakresu informacji agregowanych na potrzeby procesu planowania działalności;
- 2) umożliwienie uzyskiwania w oparciu o egzamin państwowy krajowych kwalifikacji do prowadzenia audytu wewnętrznego;
- 3) zaproponowanie nowych regulacji usprawniających oraz wzmacniających prowadzenie audytu wewnętrznego w sektorze publicznym, w tym:
 - a) zmieniono wysokość kwoty, po przekroczeniu której powstaje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego, tzw. kwoty progowej do 51 000 tys. zł (obecnie 40 000 tys. zł) oraz kwoty odnoszącej się do możliwości prowadzenia audytu wewnętrznego przez usługodawców do 127 000 tys. zł (obecnie 100 000 tys. zł),
 - b) rozszerzono katalog jednostek sektora finansów publicznych zobowiązanych do prowadzenia audytu wewnętrznego po przekroczeniu tzw. kwoty progowej o państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy *o finansach publicznych* oraz Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON),
 - c) wprowadzono przepisy podkreślające odrębność merytoryczną i organizacyjną komórki audytu wewnętrznego oraz bezpośrednią podległość kierownikowi jednostki,
 - d) wprowadzono obowiązek opracowania i stosowania programu zapewnienia i poprawy jakości funkcji audytu wewnętrznego,
 - e) wprowadzono możliwość przeprowadzania audytu koordynowanego, w celu jednoczesnej realizacji tego samego zadania audytowego w jednostkach podległych lub nadzorowanych przez poszczególnych ministrów kierujących działami administracji rządowej,
 - f) określono katalog dokumentów audytu wewnętrznego, które stanowią informację publiczną udostępnianą na wniosek oraz czasowe ograniczenia dostępu do tych dokumentów,
 - g) włączono do systemu prawnego kodeksu etyki prowadzącego audyt wewnętrzny, który wraz ze standardami audytu wewnętrznego zostanie ogłoszony komunikatem Ministra Finansów,
 - h) rozszerzono katalog podmiotów zobowiązanych do przekazywania Ministrowi Finansów informacji o prowadzeniu audytu wewnętrznego o jednostki samorządu terytorialnego oraz dostosowano zakres tych informacji,
 - i) zmieniono zadania komitetu audytu.

Wprowadzenie przeglądów wydatków, stanowi wypełnienie zaleceń Komisji Europejskiej, w zakresie poprawy zarządzania finansami publicznymi. Przeglądy wydatków stanowią jedno z narzędzi oceny efektywności wydatków wykorzystywane w krajach będących członkami

Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*OECD*). Zgodnie z zaleceniami *OECD* i innych organizacji międzynarodowych (np. Międzynarodowego Funduszu Walutowego), informacje pochodzące z analizy efektywności wydatkowania środków publicznych powinny być wykorzystywane w procesie podejmowania decyzji w kolejnych latach budżetowych. Przeglądy wydatków wspierają efektywną konsolidację fiskalną, poprzez wskazywanie wydatków mało efektywnych lub niezgodnych z priorytetami Rady Ministrów. Ułatwiają przez to wprowadzanie zmian w strukturze wydatków, służąc jednocześnie podnoszeniu ich jakości.

Projekt obejmuje również zmianę przepisów innych aktów prawnych:

- ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego,
- ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji,
- ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji,
- ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej,
- ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników,
- ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej,
- ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym,
- ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego,
- ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów,
- ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy,
- ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych,
- ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych,
- ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych,
- ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej,
- ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe,
- ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,
- ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym,
- ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy,
- ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków,
- ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej,
- ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego,
- ustawy z dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej,
- ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze,
- ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego,

- ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce,
- ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym,
- ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o wspieraniu działalności naukowej z Funduszu Polskiej Nauki,
- ustaw z dnia 31 lipca 2019 r. o wsparciu finansowym armatorów śródlądowych, Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym,
- ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych,
- ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw,
- ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19,
- ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw,
- ustawy z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o prokuraturze, ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw,
- ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny,
- ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

Oczekiwanym efektem proponowanych zmian jest m.in. efektywniejsze i bardziej elastyczne zarządzanie wydatkami budżetu państwa, długiem Skarbu Państwa, w tym udoskonalenie i usprawnienie istniejących procesów. Wyeliminowane zostaną istniejące wątpliwości interpretacyjne w obowiązujących przepisach, co ułatwi ich stosowanie w przyszłości.

II. Szczegółowy zakres projektowanych zmian

Układ zadaniowy

zmiana w art. 2 pkt 3 i art. 41 ust. 3

Projektowana zmiana w art. 2 pkt 3 ustawy zakłada ograniczenie struktury układu zadaniowego do dwóch podstawowych poziomów szczegółowości (zamiast dotychczasowych czterech), poprzez zrezygnowanie z najbardziej pracochłonnych dla dysponentów poziomów podzadań oraz działań – a więc pozostawienie jedynie poziomów niezbędnych oraz najbardziej użytecznych dla prezentacyjnego zastosowania tego układu (poziom funkcji państwa i zadań budżetowych).

Zaproponowane ograniczenie znacząco zmniejszy obciążenia dysponentów związane z obsługą funkcjonowania zadaniowego planu wydatków i będzie adekwatne do zakresu prezentowanych danych w ramach układu zadaniowego w dokumentach rządowych.

Uszczegółowione informacje operacyjne znajdujące się dotąd na poziomie podzadań i działań będą mogły być stosowane przez dysponentów fakultatywnie w poszczególnych przypadkach, z uwagi na uzasadnione potrzeby zarządcze lub ze względu na stosowane w danej jednostce rozwiązania techniczne niezbędne dla przygotowania danych na poziomie funkcji i zadań w układzie zadaniowym. Należy przy tym podkreślić, iż funkcja rozliczalności ze skuteczności realizacji działań wykonywanych przez dysponentów – w operacyjnym (zarządczym) aspekcie jest już obecnie wypełniana w ramach planów działalności (kontroli zarządczej).

Ponadto proponuje się uchylenie w art. 41 ust. 3 stanowiącego delegację ustawową dla Ministra Finansów do określenia w drodze rozporządzenia wykazu zadań budżetowych grupujących wydatki według celów, a także szczegółowego sposobu i terminów sporządzania przez dysponentów materiałów do informacji, o których mowa w art. 182 ust. 6. Obecne rozwiązania systemowe w zakresie układu zadaniowego dotyczące funkcjonowania i zmian katalogu zadań budżetowych, powodują że nie ma potrzeby wykorzystania możliwości określania przez Ministra Finansów w drodze rozporządzenia wykazu zadań budżetowych grupujących wydatki według celów.

Zmiana przepisów dotyczących państwowego długu publicznego, w szczególności zarządzania długiem Skarbu Państwa

zmiana w art. 5 ust. 1a oraz art. 83a

Zmiana w art. 83a dotyczy dwóch kwestii: zmiany terminologii „rachunek depozytowy Ministra Finansów” na „rachunek depozytowy Skarbu Państwa” i wprowadzenia możliwości pobierania odsetek z tytułu ujemnego oprocentowania.

Dla interesariuszy nazwa rachunku depozytowego powoduje wiele nieporozumień. W konsekwencji interesariusze kierują swoje zapytania w zakresie środków złożonych do depozytów sądowych do Ministra Finansów zamiast do ich dysponentów – dyrektorów sądów. Instytucja rachunków depozytowych Ministra Finansów została wprowadzona ustawą z dnia 26 września 2014 r. *o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1626). Założeniem wprowadzenia rachunków depozytowych Ministra Finansów było wykorzystanie w zarządzaniu płynnością budżetu państwa środków pieniężnych składanych dotychczas do depozytu sądowego lub na rachunki depozytowe sądu (depozyty sądowe), co przyczynia się do zmniejszenia potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa, a przez to obniżenia poziomu długu publicznego i minimalizowania kosztów jego obsługi. Dodatkowo, zaproponowana zmiana nazwy rachunków uniezależnia nazwę rachunków depozytowych od nazwy organu prowadzącego takie rachunki. Zmiana ta wymaga również zmiany innych ustaw, jak i art. 5 ust. 1a.

Środki złożone na rachunkach depozytowych Skarbu Państwa są oprocentowane w wysokości stopy depozytowej Narodowego Banku Polskiego (NBP) – w przypadku środków zgromadzonych w złotych, natomiast w przypadku środków zgromadzonych w walutach obcych, w wysokości oprocentowania udzielanego dla wkładów wypłacanych w danej walucie na każde żądanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Zatem, w przypadku gdy wysokość oprocentowania – stopy depozytowej NBP lub oprocentowania udzielanego dla wkładów wypłacanych w danej walucie na każde żądanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego byłoby ujemne, albo Bank Gospodarstwa Krajowego wprowadził opłaty z tytułu przechowania, Minister Finansów mógłby pobierać z tytułu przechowywania przyjętych środków pieniężnych odsetki od złożonych środków na rachunkach depozytowych Skarbu Państwa w wysokości oprocentowania równej tej stopie procentowej lub opłacie za przechowanie. Jednakże w przypadku środków w walutach obcych, oprocentowanie dla tych środków mogłoby być ujemne w wysokości oprocentowania wkładów wypłacanych w danej walucie na każde żądanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego bądź opłaty za przechowanie, jednak w wysokości nie wyższej niż obowiązującej dla tego rodzaju wkładów w Narodowym Banku Polskim.

Ponadto należy dodać, iż projektowany art. 83a uległ zmianie w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 20 maja 2021 r. *o zmianie ustawy – Prawo o prokuraturze, ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1236).

zmiana w art. 72 ust 1 pkt 1 i ust. 1a

Projektowana zmiana dotyczy art. 72 ust. 1 i 1a. Zgodnie z tym przepisem do państwowego długu publicznego zaliczane są zobowiązania, ale tylko z tytułów dłużnych określonych w pkt 1-4. Zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 1 jednym z takich tytułów dłużnych są papiery wartościowe określone jako papiery wartościowe opiewające na wierzytelności pieniężne. Powyższy termin bazował na terminologii przyjętej rozporządzeniem Rady (WE) nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. *w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie* (Dz. Urz. L 310 z 30.11.1996, s. 1.). Obecnie w przedmiotowej materii obowiązuje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. *w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej* (Dz. Urz. UE L 174 z 26.06.2013, str. 1, z późn. zm.), które posługuje się dla wyżej wskazanego tytułu dłużnego pojęciem „dłużne papiery wartościowe”. Ten termin lepiej oddaje istotę tego tytułu. W związku z powyższym zasadne jest dostosowanie terminologii do funkcjonującej obecnie w prawie unijnym. Natomiast zmiana w art. 72 w ust. 1a wynika wyłącznie ze zmiany nazwy tytułu dłużnego w ust. 1 pkt 1.

zmiana w art. 73

Projektowana zmiana polega na rezygnacji ze szczegółowego uregulowania sposobu obliczania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego w rozporządzeniu. Obliczanie wartości nominalnej będzie uregulowane wyłącznie w ustawie ze względu na fakt, że rozporządzenie w istocie powtarza materię ustawową. Dodatkowo uregulowana zostanie kwestia transakcji w walutach obcych. Projektowany przepis wprowadza zmianę w zakresie

obliczania wartości zobowiązań finansowych wynikających z transakcji wymiany walut, dostosowując to działanie do sensu ekonomicznego oraz do metodologii unijnej. Jeżeli zobowiązanie wyrażone w walucie obcej jest wymieniane na mocy umów na inne waluty obce, będzie ono przeliczone na inne waluty obce po kursie uzgodnionym w umowie, a następnie przeliczane na walutę krajową zgodnie z ogólną zasadą. Ta sama reguła będzie obowiązywać w przypadku długu w walucie krajowej zamienionej na walutę obcą.

Z przedmiotowego artykułu usunięto sposób obliczania wymagalnych i niewymagalnych gwarancji i poręczeń. Szczegółowe zasady obliczania gwarancji i poręczeń zostaną zawarte w rozporządzeniu wydawanym na podstawie art. 73a ust. 2.

zmiany w art. 36 ust. 2, art. 37 ust. 1 pkt 2, art. 41, art. 86 ust. 1 i 3, art. 87 i art. 182 ust. 7 pkt 2 i ust. 7 pkt 2, uchylenie art. 38 i 38a oraz dodanie art. 73a

Dodanie art. 73a polega na przeniesieniu treści art. 38 o ogłaszaniu relacji PKB do państwowego długu publicznego oraz relacji korygującej z art. 38a do działu II – Państwowy dług publiczny i ich połączenie w jeden artykuł. Ponadto, wskazane wyżej dane dotyczące długu publicznego oraz relacji będą ogłaszane w formie komunikatu Ministra Finansów a nie jak dotychczas – w formie obwieszczenia ministra. Ponadto dokonano zmian w zakresie poręczeń i gwarancji. Nowy komunikat nie będzie zawierać relacji niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa do PKB.

Powyższa zmiana wymagała uchylenia art. 38 i art. 38a oraz dokonania zmiany art. 36, 37, 86 i 87, art. 112aa oraz 182, które odwołują się do uchylanych art. 38 lub art. 38a.

W art. 41 uchylono ust. 3 i 5. W związku z tą zmianą w art. 41 w ust. 6 wyrazy „ust. 2, 4 i 5” zastąpiono wyrazami „ust. 2 i 4”.

Zdecydowano o uchyleniu przepisu stanowiącego delegację do wydania rozporządzenia (art. 41 ust. 5) i jednocześnie przeniesiono część delegacji z ww. przepisu do nowego art. 73a ust. 2. Art. 73a ust. 2 będzie odnosił się tym samym do operacji finansowych w zakresie państwowego długu publicznego oraz gwarancji i poręczeń, a także innych operacji finansowych, które mogą mieć wpływ na obliczenie lub zwiększenie państwowego długu publicznego i przeniesienia tego zakresu do rozporządzenia wydawanego w ramach działu II – Państwowy dług publiczny.

dodanie art. 77a

Zmiana polega na dodaniu art. 77a regulującego wprost kompetencje Ministra Finansów do organizowania elektronicznego rynku obrotu skarbowymi papierami wartościowymi (SPW) oraz systemu dealerów skarbowych papierów wartościowych (DSPW). Obecnie przedmiotowe kompetencje wywodzi się z art. 77. Biorąc pod uwagę, że system DSPW i rynek obrotu SPW funkcjonują od kilkunastu lat jako istotne elementy instytucjonalne otoczenia związanego z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa, zasadne jest uregulowanie przedmiotowej kwestii wprost w ustawie.

Przede wszystkim należy mieć na uwadze istniejące w zakresie rynku obrotu SPW regulacje ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. *o obrocie instrumentami finansowymi* (Dz. U. z 2022 r. poz. 861, z późn. zm.). Zgodnie z art. 13c tej ustawy minister właściwy do spraw budżetu może organizować rynek obrotu skarbowymi papierami wartościowymi w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz instrumentami finansowymi, których instrumentem bazowym jest skarbowy papier wartościowy. Natomiast zgodnie z art. 13d ust. 1 i 2 minister właściwy do spraw budżetu może zlecać innym podmiotom organizację rynku obrotu skarbowymi papierami wartościowymi ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz instrumentami finansowymi, których instrumentem bazowym jest skarbowy papier wartościowy. Rynek ten może być prowadzony jako ASO, rynek regulowany lub rynek poza systemem obrotu instrumentami finansowymi. Rynek obrotu SPW funkcjonował przez wiele lat (od 2003 r.) jako niezorganizowany rynek obrotu SPW (tzw. OTC), a od 20 kwietnia 2018 r. funkcjonuje jako ASO.

Podobnie przedstawia się sprawa w zakresie systemu dealerów skarbowych papierów wartościowych. Należy mieć na uwadze, że pojęcie dealera skarbowych papierów wartościowych (DSPW) funkcjonuje w aktach wydanych na podstawie art. 97 ustawy o finansach publicznych, np. w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 sierpnia 2013 r. *w sprawie warunków emitowania obligacji skarbowych oferowanych w sprzedaży hurtowej* (Dz. U. z 2020 r. poz. 86), czy rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 sierpnia 2013 r. *w sprawie warunków emitowania bonów skarbowych*. Zgodnie z przedmiotowymi rozporządzeniami przez DSPW – rozumie się banki, instytucje kredytowe lub instytucje finansowe, a także ich oddziały, w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Prawo bankowe* (Dz. U. z 2021 r. poz. 2439, z późn. zm.), z którymi Minister Finansów zawarł umowę w sprawie pełnienia funkcji Dealera Skarbowych Papierów Wartościowych. Pojęcie DSPW funkcjonuje w prawie już od lat poprzez regulaminy w sprawie pełnienia funkcji Dealera Skarbowych Papierów Wartościowych, które stanowią integralną część ww. umów. Biorąc pod uwagę, że pojęcia te funkcjonują w aktach niższego rzędu, wydaje się za zasadne wskazanie tej instytucji, tj. DSPW, również na poziomie ustawowym, bez konieczności jej definiowania.

zmiana w art. 78 ust. 1 pkt 1 lit. b i dodanie ust. 4

W przepisie ust. 1 pkt 1 lit. b przyznaje się wprost Ministrowi Finansów kompetencje do prowadzenia ewidencji księgowej związanej z zaciąganym długiem Skarbu Państwa. Dodaje się również ust. 4, w którym wyraźnie potwierdzona zostaje możliwość powierzania w drodze umowy prowadzenia ewidencji księgowej w zakresie długu Skarbu Państwa i jego obsługi BGK lub NBP.

zmiana w art. 78b, dodanie ust. 2a

W związku z tym, iż dla realizacji zadań publicznych ustawodawca tworzy fundusze w BGK, które nie są jednostkami sektora finansów publicznych, a ich działalność finansowana jest ze środków budżetu, czy to w formie dotacji, czy przekazywanych nieodpłatnie skarbowych papierów wartościowych, czy też w formie partycypacji w daninach publicznych, zasadne jest

objęcie takich funduszy, które są zaliczane do sektora instytucji rządowych i samorządowych, konsolidacją środków publicznych w zakresie ich lokowania.

Pozwoli to ograniczyć potrzeby pożyczkowe budżetu państwa i przyrost długu sektora instytucji rządowych i samorządowych związany z działalnością tych funduszy. Takie rozwiązanie zostało już zawarte w ustawie z dnia 4 kwietnia 2019 r. o wspieraniu działalności naukowej z Funduszu Polskiej Nauki (Dz. U. z 2021 r. poz. 1060, z późn. zm.). Warto dodać, że fundusze w BGK mają już obecnie ograniczone formy lokowania wolnych środków (np. mogą dokonywać lokat w bankach, skarbowe papiery wartościowe, papiery emitowane przez NBP oraz depozyt u Ministra Finansów).

zmiana w art. 78e, dodanie ust. 2a i 2b i zmiana ust. 3

W przedmiotowym artykule zaproponowano zmianę w zakresie oprocentowania depozytów i środków przyjmowanych w zarządzanie. Oprocentowanie depozytów u Ministra Finansów jest uzależnione od stóp procentowanych ustalanych na rynku międzybankowym (WIBID) oraz stopy depozytowej Narodowego Banku Polskiego. W przypadku wprowadzenia przez Radę Polityki Pieniężnej ujemnej stopy depozytowej NBP lub występowania ujemnych wartości stawek WIBID konieczne jest wprowadzenie możliwości stosowania ujemnego oprocentowania środków przyjętych w depozyt lub zarządzanie przez Ministra Finansów.

Biorąc pod uwagę, że przepisy ustawy o finansach publicznych przewidują wypłatę odsetek w zakresie depozytów u Ministra Finansów czy środków oddanych w zarządzanie, konieczne staje się również wprowadzenie możliwości pobierania odsetek na rzecz Ministra Finansów w przypadku ujemnego oprocentowania (spełniających w istocie funkcję opłaty za przechowywanie środków). Tego typu wynagrodzenie powinno mieć swoje źródło w ustawie i tym samym w treści umów zawartych z jednostkami. Brak przedmiotowej regulacji może prowadzić, w warunkach występowania ujemnej stopy procentowej, do wykonywania przez Ministra Finansów działalności powyżej ponoszonych kosztów, co powodowałoby negatywne skutki dla budżetu państwa.

Aktualnie brak jest przepisów prawnych oraz stanowisk czy decyzji polskich organów nadzoru lub orzeczeń sądów wyraźnie stwierdzających niedopuszczalność zastrzeżenia ujemnego oprocentowania środków w odniesieniu do tego typu depozytów.

Wprowadzenie ujemnego oprocentowania, ze względu na brak rozstrzygnięć w orzecznictwie czy jednolitego poglądu w doktrynie, wymaga wyraźnych podstaw prawnych, aby nie narażać Skarbu Państwa na ewentualne procesy odszkodowawcze. Wynika to głównie z faktu, że ujemne oprocentowanie oznacza zmianę wektora płatności. Zmiana powinna być jednoznaczna i nie powinna budzić wątpliwości co do kierunku płatności, tj. czy na rzecz posiadacza rachunku czy Ministra Finansów, oraz sposobu ich obliczania.

W przypadku, gdyby wysokość stopy depozytowej NBP czy stawek WIBID – stanowiących podstawę do ustalenia oprocentowania dla depozytu czy środków przyjmowanych

w zarządzanie były ujemne, Minister Finansów mógłby pobierać z tytułu przechowywania odsetki od sum pieniężnych złożonych w ramach depozytu czy w zarządzanie w wysokości wynikającej z tych stóp procentowych. W takim przypadku w momencie zwrotu środków jednostce pobierane byłyby na rzecz Ministra Finansów odsetki od kwoty przekazanych wolnych środków przyjętych w depozyt lub zarządzanie. Odsetki na rzecz Ministra Finansów byłyby pobierane z rachunku, na który byłyby zwracane środki i z kwoty postawionej do dyspozycji jednostki.

Obecnie, w sytuacji dodatniego oprocentowania, w przypadku rozwiązania depozytu lub zwrotu środków przekazanych w zarządzanie przed upływem terminu, na jaki został utworzony depozyt lub środki zostały przekazane w zarządzanie, odsetki na rzecz jednostki nie przysługują. Jednakże, w przypadku, gdyby występowało ujemne oprocentowanie, pobierane byłyby odsetki na rzecz Ministra Finansów w wysokości równej ilorazowi iloczynu kwoty depozytu lub środków przekazanych w zarządzanie, bezwzględnej wartości ujemnej stopy procentowej, faktycznej liczby dni utrzymywania depozytu oraz liczby dni 365.

zmiana w art. 81 ust. 1

Zmiana przewiduje zastąpienie wyrazów „Wspólnoty Europejskiej” wyrazami „Unii Europejskiej”.

zmiana w art. 83 ust. 1 i 3

Zmiana w art. 83 ust. 1 ma na celu uspojnienie tego przepisu z art. 77 i art. 78, w szczególności z art. 78 ust. 2. Art. 83 ust. 1 dotyczy lokat sensu stricto stanowiących formę lokat terminowych na rachunkach bankowych. Art. 78 przewiduje także inne formy lokowania w ramach zarządzania długiem Skarbu Państwa. Rozwój instrumentarium finansowego w ramach zarządzania długiem wymusza lokowanie w innych formach niż tradycyjne, które odbywa się w formie lokat w bankach. Z tych względów zaproponowano zmianę art. 83, który generalnie będzie stanowił o lokowaniu środków pieniężnych.

Projektowana zmiana w art. 83 ust. 3 dotyczy możliwości wykorzystania środków wnoszonych jako zabezpieczenie transakcji pochodnych do finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

zmiana w art. 84

W związku z wejściem w życie z 1 lipca 2021 r. zmian do ustawy o finansach publicznych wprowadzonych ustawą z dnia 14 października 2021 r. *o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 2054) w zakresie rejestru umów, który ma być utworzony na podstawie art. 34a ustawy o finansach publicznych, stosowanie tego artykułu będzie bardzo utrudnione, a w wielu przypadkach wręcz niemożliwe w terminie wskazanym w tym artykule, w zakresie operacji finansowych dokonywanych w ramach zarządzania długiem Skarbu Państwa. Często dane o transakcjach zawieranych przez Skarb Państwa podawane są z opóźnieniem, ze względu na możliwe niepożądane reakcje na rynku finansowym. Ponadto

liczba umów dotyczących lokat, czy też transakcji pochodnych, które są dokonywane na podstawie umów ramowych, jest znaczna np. codziennie zawierane są lokaty. Z punktu widzenia formalnoprawnego każda lokata to odrębna umowa. Podobnie przedstawia się sprawa sprzedaży skarbowych papierów wartościowych na przetargach, które są podstawowym trybem zawierania umów sprzedaży tych papierów wartościowych na rynku pierwotnym. Warto dodać, że m.in. ze wskazanych wyżej przyczyn dodano art. 3a w ustawie o finansach publicznych, który wyłącza obligatoryjne występowanie przez Ministra Finansów o opinię do Prokuraturii Generalnej w zakresie operacji finansowych dotyczących długu Skarbu Państwa. Tym samym, wyłączenie zastosowania przedmiotowego artykułu jest zasadne.

zmiana w art. 95, uchylenie ust. 4 i zmiana ust. 5 oraz zmiana w art.98 ust. 2

Projektowana zmiana dotyczy uporządkowania kwestii związanych z możliwością emisji skarbowych papierów wartościowych opiewających na świadczenia niepieniężne, jak również opiewających na świadczenia pieniężne uprawniające do określonych świadczeń niepieniężnych w związku ze zmianami wprowadzonymi ustawą wprowadzającą ustawę o zarządzaniu mieniem państwowym. W związku z powyższym uchylono ust. 4 w art. 95 i dokonano zmian w ust. 5 oraz w art. 98 ust. 2.

uchylenie art. 96 i zmiana art. 99

Zmiana wynika z rezygnacji z ustawowego podziału skarbowych papierów wartościowych na krótko- i długoterminowe. W związku z powyższym uchyla się art. 96. Pozostawienie tego artykułu może rodzić wątpliwości co do możliwości emisji obligacji skarbowych lub skarbowych papierów oszczędnościowych jako krótkoterminowe. W związku z rezygnacją z ww. podziału i uchyleniem art. 96, w ustawie konieczne było dokonanie zmiany art. 99 dotyczącego definicji bonu skarbowego, która odwoływała się do pojęcia krótkoterminowych skarbowych papierów wartościowych.

zmiana w art. 197, dodanie ust. 5

W celu usprawnienia zarządzania środkami oraz zwiększenia przejrzystości operacji finansowych otwieranie przez Ministra Finansów rachunków bankowych w walutach obcych powinno być możliwe nie tylko w ramach rachunków pomocniczych, ale również w ramach centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa. W związku z powyższym, wprowadzono taką możliwość poprzez zmianę art. 197 i dodanie ust. 5.

Jednostki samorządu terytorialnego

zmiana w art. 232 ust. 2

Proponowane zmiany mają na celu usprawnienie procesu realizacji przedsięwzięć wieloletnich określonych w wieloletnich prognozach finansowych jednostek samorządu terytorialnego.

W aktualnym stanie prawnym zmiana limitu zobowiązań i kwot wydatków na przedsięwzięcia wieloletnie jest wyłączną kompetencją organu stanowiącego i zgodnie z art. 231 ustawy o finansach publicznych może nastąpić, w wyniku podjęcia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zmieniającej zakres wykonania lub wstrzymującej wykonywanie przedsięwzięcia.

Proponowana zmiana umożliwi rozszerzenie kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego dotyczących dokonywania zmian w wieloletniej prognozie finansowej o możliwość zmiany limitów zobowiązań lub kwot wydatków na przedsięwzięcia w następstwie zmian w realizacji tego przedsięwzięcia. Ponadto zakres zmian dokonywanych (ewentualnie) przez zarząd uwarunkowany został nie pogorszeniem wyniku budżetu jednostki samorządu terytorialnego dla każdego roku objętego prognozą.

Proponowane rozwiązanie pozwoli na uelastycznienie gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Należy również zwrócić uwagę na fakt, że propozycja ta ma generalnie charakter fakultatywny. Co ważne organ stanowiący zachowa wpływ na przedmiotowe zmiany, bowiem stosowanie regulacji byłoby warunkowane stosownym upoważnieniem organu stanowiącego.

zmiana w art. 252 ust. 6

Dotychczasowe przepisy art. 169 ust. 5 i art. 252 ust. 6 były spójne w zakresie terminu od którego nalicza się odsetki od zwrotu dotacji. W związku z tym, że ulega zmianie art. 169 ust. 5, dla zachowania spójności i jednolitości zaproponowano analogiczną zmianę również w art. 252 ust. 6.

zmiana w art. 255 ust. 1, ust. 2 i dodanie ust. 6

Projektowana zmiana ma na celu doprecyzowanie terminu w jakim zarząd jednostki samorządu terytorialnego przekazuje pobrane dochody budżetowe, poprzez wskazanie, że gdy ten dzień jest dniem wolnym od pracy – do pierwszego dnia roboczego po tym terminie.

Doprecyzowano terminy, w których pobrane dochody budżetowe związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami są przekazywane odpowiednio przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego na rachunek bieżący dochodów dysponenta części budżetowej przekazującej dotację celową.

Przepisy ustawy w obecnym brzmieniu nie zawierają regulacji stanowiącej, od jakiego terminu należy liczyć odsetki od kwot dochodów przekazanych w trybie art. 255 ustawy o finansach publicznych, z uchybieniem wskazanych w przepisie terminów. Dla przejrzystości i jasności prowadzenia postępowania administracyjnego zasadne jest precyzyjne określenie wskazanych terminów, gdyż w tej kwestii konieczne było określenie terminów na podstawie stosowanych odpowiednio przepisów ustawy - Ordynacja podatkowa.

zmiana w art. 257 pkt 1

Zmiana ma na celu uelastycznienie zarządzania budżetami JST. Proponuje się zmianę dopuszczającą wprowadzenie przez organ wykonawczy zmian do planu dochodów budżetu JST nie tylko w zakresie dotacji, ale również środków przeznaczonych na określony cel, co do których organ stanowiący nie ma swobody podejmowania decyzji o ich przeznaczeniu - bez względu na podmiot przekazujący te środki.

zmiana w art. 258 ust. 1, uchylenie pkt 3, zmiana pkt 4 lit. b oraz dodanie pkt 5

Art. 258 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych zawiera delegację dla organu stanowiącego upoważniającą zarząd do przekazywania uprawnień do zaciągania zobowiązań innym jednostkom organizacyjnym JST z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędną do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy. Upoważnienie to wynika również z art. 228 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. W związku z powyższym mając na uwadze przejrzystość przepisów prawa proponuje się uchylenie pkt 3 w ust. 1 w art. 258. Na potrzebę zmiany wskazują wnioski Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych zawarte w „*Sprawozdaniu z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 roku*”.

Proponuje się również nowe brzmienie pkt 4 lit. b oraz dodanie pkt 5. Zmiany mają na celu usprawnienie realizacji budżetu jednostki samorządu terytorialnego, umożliwiając jego dostosowanie w zakresie potencjalnie niewielkich kwot, które z uwagi na niewielkie znaczenie, mogłyby być przekazane kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Podobnie jak w przypadku projektowanej zmiany art. 232, kompetencje do upoważnienia zarządu do dokonywania zmian w budżecie należą do organu stanowiącego.

zmiana w art. 266

Zmiana ta ma na celu odbiurokratyzowanie przepisów. Obecnie każdy zarząd jednostki samorządu terytorialnego jest zobligowany do przedstawiania organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego informacji, o których mowa w art. 266. Proponuje się, aby rozwiązanie te było fakultatywne, tj. uzależnione od woli organu stanowiącego. Z uwagi na konieczność monitorowania sytuacji finansowej jednostek, w których wystąpiło zagrożenie realizacji zadań publicznych, obowiązek przedstawiania informacji określonych w art. 266 ustawy pozostanie bez zmian.

zmiana w art. 270 ust. 2 i 3 oraz w art. 271 ust. 1 dodanie pkt 7

Celem zmian jest doprecyzowanie przepisów dotyczących procedury absolutoryjnej.

Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137, z późn. zm.) do zadań izby zalicza m.in. opiniowanie wniosków komisji rewizyjnej

w sprawie absolutorium (art. 13 pkt 8), natomiast w art. 271 ustawy o finansach publicznych, opinia izby o wniosku komisji rewizyjnej nie została wymieniona jako obowiązkowy dokument, z którym powinien zapoznać się organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium. Proponuje się zatem uzupełnienie dokumentów, z którymi powinien zapoznać się organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium - o opinię regionalnej izby obrachunkowej o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium dla zarządu.

Podobna rozbieżność ma miejsce w przypadku opiniowania informacji o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego przez regionalne izby obrachunkowe.

Kontrola zarządcza, przeglądy wydatków i audyt wewnętrzny

zmiana w art. 70 ust. 2 i dodanie ust 2, 3a i 3b, zmiana ust. 4 i dodanie ust. 4a i 4b oraz zmiana ust. 6 i 7

Projektodawca w odniesieniu do art. 70 proponuje nowe brzmienie ust. 2, ust. 4, ust. 6 i ust. 7 oraz dodanie ust. 2a, 3a, 3b, 4a i 4b.

a) ust. 2

Projektowane nowe brzmienie przepisu wskazuje na minimalny zakres informacji określonych w planie działalności. W odróżnieniu od dotychczas obowiązujących regulacji zdecydowano się na uproszczenie procesu planowania poprzez odstąpienie od wykazywania na potrzeby sporządzania planów działalności celów i mierników określonych na potrzeby planowania i sprawozdawczości w układzie zadaniowym. Uzasadnione jest to operacyjnym charakterem sporządzanych planów działalności.

Cele operacyjne na potrzeby planowania działalności w zakresie kontroli zarządczej wyznaczone będą w oparciu o zakres spraw dla działu administracji rządowej, określony w przepisach ustawy z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*¹. W związku z realizacją obowiązków w zakresie inicjowania, opracowywania i realizowania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, właściwy minister określać będzie cele o charakterze operacyjnym odnoszące się do poszczególnych spraw opisanych w zakresie danego działu.

Przyjęte przez projektodawcę rozwiązania wpisują się w obowiązki członka Rady Ministrów określone w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o Radzie Ministrów*², zgodnie z którym członek Rady Ministrów m.in. uczestniczy, na zasadach określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w ustalaniu polityki państwa, ponosząc odpowiedzialność za treść i za realizację działań Rządu w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Ponadto na mocy art. 7 ust. 2 ww. ustawy członek Rady Ministrów jest obowiązany, w zakresie swojego działania, do inicjowania i opracowywania polityki Rządu, a także przedkładania inicjatyw, projektów założeń, projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na

¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1893, z późn. zm.

² Dz. U. z 2021 r. poz. 178, z późn. zm.

posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów.

Ponadto zmiana zakresu planu działalności powinna także wyeliminować problemy interpretacyjne wskazane m.in. przez Najwyższą Izbę Kontroli, w wynikach kontroli „*Planowanie i realizacja zadaniowego układu wydatków w kontekście reformy systemu budżetowego*”³, w szczególności w zakresie terminologii wykorzystywanej na potrzeby planu działalności oraz konstrukcji samego formularza. W celu wzmocnienia zasad rozliczalności przepis zakłada również, że plan działalności zawierać będzie informacje o podmiotach odpowiedzialnych za realizację działań służących osiągnięciu celów wyznaczonych przez ministra.

Nie zmienił się natomiast dotychczasowy termin sporządzania poszczególnych planów działalności określony w ust. 1 – ministrowie będą je sporządzać do końca listopada każdego roku.

b) ust. 2a

Obowiązujące obecnie przepisy zostają uzupełnione o rozwiązania umożliwiające wprowadzanie zmian w planach działalności, w sytuacji przekształceń struktury administracji rządowej, zakresu spraw objętych działem administracji rządowej oraz w przypadku zmian we właściwości poszczególnych ministrów. Dookreślenie sposobu działania w tym zakresie stanowi odpowiedź na zgłaszane w tym zakresie wątpliwości interpretacyjne oraz brak podstawy prawnej do zmiany planu działalności. Nowe rozwiązanie zwiększy elastyczność planowania i przede wszystkim zapewni ministrom możliwość realizacji polityki i wyznaczania celów w zakresie działów administracji rządowej, którymi kierują. Jednocześnie nie uległ zmianie termin składania sprawozdań z wykonania planów działalności oraz oświadczeń o stanie kontroli zarządczej wskazany w ust. 4 – dokumenty należy sporządzać do końca kwietnia każdego roku.

c) ust. 3a i 3b

Konsekwencją wprowadzenia zmiany struktury planów działalności, o których mowa w art. 70 ust. 2, jest konieczność redefinicji elementów jakie powinno zawierać sprawozdanie z wykonania planu działalności. W poprzednich regulacjach elementy tego dokumentu określone były w akcie wykonawczym do ustawy. Nowym elementem sprawozdania będzie informacja o ewentualnych zmianach dokonanych w planie działalności, na podstawie wprowadzonych przepisów *ust. 2a* (pkt. b *uzasadnienia*).

Na grunt ustawy przeniesione zostały również wymogi formalne w odniesieniu do składanych przez ministrów kierujących działami administracji rządowej oświadczeń o stanie kontroli zarządczej. Dotychczas wymogi w tym zakresie były określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej⁴.

d) ust. 4 oraz ust. 4a i 4b

³ Informacja o wynikach kontroli *Planowanie i realizacja zadaniowego układu wydatków w kontekście reformy systemu budżetowego*, znak: KBF.430.015.2020, nr ewid. 161/2020/P/19/008/KB.

⁴ Dz. U. z 2010 r. poz. 1581.

W ust. 4 została zachowana możliwość zobowiązania kierownika jednostki w dziale przez ministra kierującego działem do sporządzania planu działalności na rok następny dla tej jednostki oraz sporządzania sprawozdania z wykonania planu działalności i składania oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok w zakresie kierowanej przez niego jednostki. W celu zachowania spójności celów ujętych w planie działalności ministra kierującego działem planowanie będzie miało charakter kaskadowy. W przypadku skorzystania przez ministra kierującego działem administracji rządowej z tych uprawnień kierownik jednostki zobowiązany będzie sporządzić własny plan działalności na podstawie planu działalności ministra działowego. Planowanie operacyjne na poziomie jednostek w dziale odbywać się będzie z uwzględnieniem celów, zadań i mierników określonych na poziomie działu administracji rządowej przez poszczególnych ministrów. Ponadto do obowiązków kierownika jednostki należeć będzie również przekazanie do nadrzędnego ministra opracowanych sprawozdań oraz oświadczeń. Określenie terminu składania tych dokumentów będzie należeć do kompetencji ministra, któremu podlega dana jednostka lub jest przez niego nadzorowana.

d) ust. 6 i ust. 7

W konsekwencji wskazania w ustawie elementów planu działalności, sprawozdania z wykonania planu działalności i oświadczenia o stanie kontroli zarządczej modyfikacji uległy delegacje do wydania aktów wykonawczych określających wzory tych dokumentów oraz sposób sporządzania planu działalności (np. w zakresie przekazywania przez ministra kierującego działem projektu planu działalności do Prezesa Rady Ministrów – analogicznie, jak jest to już obecnie).

zmiana w art. 174, uchylene pkt 2

W ramach prac nad reformą systemu budżetowego w Ministerstwie Finansów opracowano diagnozę obowiązującego systemu budżetowego, która stanowi część *Założeń reformy systemu budżetowego*⁵, przyjętych przez Radę Ministrów w 2016 r. W dokumencie tym wskazano przyczyny braku możliwości sprawowania przez Ministra Finansów ogólnej kontroli, o której mowa w art. 174 pkt 2, w istniejących uwarunkowaniach – do których można zaliczyć:

- 1) równorzędną pozycję Ministra Finansów w stosunku do innych organów administracji rządowej, tj. ministrów kierujących działami administracji rządowej,
- 2) brak jasno określonych zasad lub sposobu kontroli efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym,
- 3) przyjęty model sprawozdawczości budżetowej, który nie dostarcza informacji niezbędnych do przeprowadzenia oceny efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym.

⁵ https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/reforma-systemu-budzetowego/-/asset_publisher/48Yh/content/zalozenia-reformy-systemu-budzetowego?redirect=https%3A%2F%2Fmf-arch2.mf.gov.pl%2Fweb%2Fbip%2Fministerstwo-finansow%2Fdzialalnosc%2Ffinanse-publiczne%2Freforma-systemu-budzetowego%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_48Yh%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1

Wnioski płynące z doświadczeń międzynarodowych wskazują na konieczność całościowego podejścia do efektywności wydatkowania środków publicznych, na którą oddziaływać można przede wszystkim w perspektywie wieloletniej, gdyż perspektywa roczna jest w większości przypadków zbyt krótka, aby możliwe było prowadzenie niezbędnych dostosowań prowadzonych polityk publicznych.

Na niewykonywanie przez Ministra Finansów obowiązku wynikającego z art. 174 pkt 2 zwracała wielokrotnie uwagę Najwyższa Izba Kontroli (NIK) w ramach kontroli wykonania budżetu państwa. Jednym z sformułowanych przez NIK wniosków jest „*doprowadzenie do zgodności pomiędzy prowadzonymi w Ministerstwie Finansów działaniami z przepisami art. 174 pkt 2 ustawy o finansach publicznych odnośnie sprawowania ogólnej kontroli efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym*”⁶.

Modyfikacja przepisów ustawy polegająca na wykreśleniu niemożliwego w praktyce do wykonania uprawnienia Ministra Finansów wynikającego z art. 174 pkt 2 i jednoczesnej instytucjonalizacji przeglądów wydatków, umożliwi Ministrowi Finansów faktyczne badanie skuteczności realizowanych działań i efektywności wydatków publicznych ponoszonych na nie.

dodanie nowego art. 175a i 175 b

Dodany art. 175a wprowadza przeglądy wydatków jako nowy (w polskim prawie) instrument, którego celem jest oddziaływanie na poziom, strukturę i jakość wydatków publicznych w perspektywie wykraczającej poza rok budżetowy. Przez jakość wydatków rozumie się tu w szczególności stopień, w jakim przyczyniają się one do skutecznej i efektywnej realizacji celów działalności państwa (ust. 1). Przeglądy dotyczą wydatków, jednostek sektora finansów publicznych, z wyłączeniem jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2, i jednostek samorządu terytorialnego. Przeglądy wydatków są prowadzone na podstawie planu, który przygotowuje Minister Finansów, po zasięgnięciu opinii właściwych dysponentów części budżetowych lub organów nadzorujących jednostki sektora finansów publicznych, których wydatki będą podlegały przeglądowi wydatków (ust. 2). W uzasadnionych przypadkach Minister Finansów w porozumieniu z właściwym dysponentem części budżetowej lub organem nadzorującym jednostkę sektora finansów publicznych, której wydatki będą podlegały przeglądowi wydatków, może postanowić o przeprowadzeniu przeglądu wydatków poza planem. Minister Finansów koordynuje przegląd wydatków i dokumentuje jego wyniki (ust. 5). W przeglądzie wydatków, poza Ministrem Finansów, uczestniczy także dysponent części budżetowej lub organ nadzorujący jednostki sektora finansów publicznych, których wydatki będą podlegały przeglądowi, w tym m. in. poprzez identyfikację oraz analizę nakładów i efektów wydatkowania środków publicznych (ust. 6) W zależności od decyzji, w przeglądach może uczestniczyć Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – ust. 7). Takie rozwiązanie ma zapewnić udział w przeglądzie wydatków odpowiednich organów lub podmiotów, które realizują badane polityki lub zadania publiczne, a także podejmują decyzje o celach oraz sposobach ich realizacji. W rezultacie takie rozwiązanie wpłynie na użyteczność wyników przeglądów wydatków. Udział w przeglądzie wydatków konkretnego dysponenta lub organu

⁶ NIK, Wystąpienie pokontrolne P/19/008 – *Planowanie i realizacja zadaniowego układu wydatków w kontekście reformy systemu budżetowego*, s. 60.

nadzorującego jednostkę sektora finansów publicznych zależy od tematu oraz zakresu przeglądu.

Dla każdego przeglądu wydatków Minister Finansów w uzgodnieniu z właściwymi dysponentami części budżetowych lub organami nadzorującymi jednostki sektora finansów publicznych, które uczestniczą w przeglądzie wydatków, sporządza program przeglądu wydatków (ust. 8). Program zawiera m. in. cel i szczegółowy zakres przeglądu.

Wyniki przeglądu wydatków są uzależnione od, zakresu oraz celu przeglądu. Dotyczą w szczególności propozycji zmian w zakresie jakości wydatków publicznych. Mogą także dotyczyć propozycji zmian poziomu lub struktury wydatków publicznych (ust. 9 i 10). Będą one dokumentowane w formie raportu z przeglądu wydatków. Raport z każdego zrealizowanego przeglądu wydatków będzie stanowił, udostępnianą na wniosek, informację publiczną, z zastrzeżeniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej. Pozostałe dokumenty i informacje, zgromadzone w ramach przygotowania i realizacji przeglądów wydatków, nie będą stanowiły informacji publicznej, w rozumieniu ustawy z 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. z 2022 r. poz. 902). Wyniki przeglądu wydatków dotyczące zmian poziomu lub struktury wydatków, będą uwzględniane przy opracowywaniu materiałów do projektu ustawy budżetowej (ust. 11). Minister Finansów będzie monitorował wykorzystanie wypracowanych podczas przeglądu propozycji zmian w zakresie jakości, poziomu i struktury wydatków publicznych (ust. 12).

Dotychczas, przeglądy wydatków były realizowane w oparciu o zarządzenie nr 30 Ministra Finansów z 4 maja 2015 r. *w sprawie powołania komitetu sterującego do spraw przeglądu wydatków publicznych*⁷. Doświadczenia wskazały jednak na istotne słabości takiego rozwiązania, do których można zaliczyć przede wszystkim:

- a) brak wiedzy wśród podmiotów administracji publicznej na temat przeglądów wydatków,
- b) brak możliwości sprawnego prowadzenia przez Ministra Finansów przeglądu wydatków, czego efektem było np. znaczne wydłużanie procesu przeglądu wydatków i w konsekwencji dezaktualizacja wyników, co przekładało się w rezultacie na ograniczony wpływ przeglądów wydatków na decyzje podejmowane w procesie budżetowym oraz skuteczność samych przeglądów wydatków,
- c) dowolność podmiotów uczestniczących w przeglądzie wydatków we wdrażaniu rekomendacji,
- d) fakultatywność udziału dysponentów części budżetowych i innych jednostek sektora finansów publicznych w przeglądach wydatków,
- e) utrudniony dostęp Ministra Finansów do informacji niezbędnych na potrzeby przeglądu, w szczególności dotyczących celów na które ponoszone są wydatki oraz uzyskiwanych efektów oraz/ lub niska jakość dostępnych informacji.

Wprowadzone zmiany wychodzą naprzeciw powyższym słabościom.

Z uwagi na konieczność zapewnienia sprawnej oraz skutecznej realizacji przeglądów, art. 175a ust. 13 zawiera delegację dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia, które będzie określało szczegółowy sposób i tryb sporządzania i opiniowania planów przeglądów wydatków, sporządzania i uzgadniania programów przeglądów wydatków oraz raportów z

⁷ Dz. Urz. Min. Fin. z 2015 r. nr 31, z późn. zm.

przeглядów wydatków, a także sposób monitorowania wykorzystania propozycji zmian zawartych w tych raportach. Minister Finansów będzie mógł opracować szczegółowe wytyczne w jaki sposób przegląd powinien być przygotowany i prowadzony.

W odróżnieniu do ogólnej kontroli efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym przegląd wydatków umożliwi nie tylko ocenę stopnia realizacji celów działalności państwa, ale także wskazuje na alternatywne (bardziej efektywne) sposoby ich osiągnięcia. Dzięki temu umożliwia wykorzystanie informacji pochodzących z analizy efektywności wydatkowania środków publicznych w procesie podejmowania decyzji budżetowych w kolejnych latach.

Pomimo podobnego nazewnictwa, wprowadzany instrument jest odrębny od przeglądów o których mowa w art. 86, i biorąc pod uwagę przedmiot przeglądów wydatków oraz podmioty w nich uczestniczące, muszą być traktowane jako 2 odrębne instrumenty.

Dodano art. 175b, w oparciu o który Minister Finansów będzie mógł pozyskiwać dane i informacje niezbędne do sprawnego prowadzenia przeglądów wydatków. Stanowi to przede wszystkim odpowiedź na zdiagnozowaną istotną słabość, w postaci utrudnionego lub ograniczonego dostępu do informacji i danych, w szczególności w zakresie celów i efektów wydatkowanych środków publicznych i niskiej jakości ogólnodostępnych danych. Wprowadzenie takiego rozwiązania wpłynie także na ograniczenie asymetrii wiedzy Ministra Finansów i ministrów kierujących działami administracji rządowej, właściwych ze względu na zakres przeglądu wydatków. Projektowany art. 175b uwzględnia przepisy dotyczące tajemnicy ustawowo chronionej.

zmiana w art. 273

W *ust. 2* dotychczasowe zobowiązanie audytora wewnętrznego do kierowania się podczas prowadzenia audytu standardami audytu wewnętrznego uzupełniono o wymóg stosowania kodeksu etyki prowadzącego audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych.

Powyższe ma na celu szczególne podkreślenie znaczenia zasad etycznych podczas prowadzenia audytu wewnętrznego. Zakłada się, że zarówno standardy, jak i kodeks etyki przyjęte w sektorze publicznym będą zgodne z regulacjami przyjętymi przez Instytut Auditorów Wewnętrznych (ang. *The Institute of Internal Auditors – IIA*), które są powszechnie stosowane przez Komisję Europejską, kraje członkowskie oraz sektor prywatny. Należy podkreślić, że *Międzynarodowe standardy praktyki zawodowej audytu wewnętrznego* opracowane przez IIA zostały już wcześniej określone jako standardy audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych⁸, a audytorzy wewnętrzeni są zobowiązani do kierowania się nimi podczas prowadzenia audytu wewnętrznego. Wymogi etyczne określone w Kodeksie etyki IIA zobowiązują audytorów wewnętrznych do przestrzegania zasad prawości, obiektywizmu, poufności i kompetencji. Przyjęcie zaproponowanego rozwiązania uzasadnione jest również komplementarnym charakterem Standardów audytu wewnętrznego i Kodeksu etyki. Zobowiązanie do ich stosowania będzie odnosiło się także do usługodawców (*ust. 3*).

⁸ Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Roz. i Fin. poz. 28).

Zarówno kodeks etyki prowadzącego audyt wewnętrzny, jak i standardy audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych zostaną określone przez Ministra Finansów w formie komunikatu i ogłoszone w dzienniku urzędowym (*ust.1*). W ocenie projektodawcy, zobowiązanie osób prowadzących audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych do kierowania się wskazówkami zawartymi w standardach i stosowania zasad etyki zawodowej wpłynie na transparentność funkcji audytu wewnętrznego i w założeniu ma zwiększyć rzetelność przeprowadzenia zadań zapewniających i czynności doradczych, jak również przyczynić się do pogłębiania zaufania do usług świadczonych przez audyt wewnętrzny zarówno ze strony obywateli, ministrów kierujących działami administracji rządowej, jak i kierowników jednostek.

zmiana w art. 274 ust. 1, dodanie pkt 10, ust. 2, 3 i 5, zmiana w ust. 6, dodanie ust. 6a, zmiana w ust. 7, dodanie ust. 8 i 9

Projektodawca w odniesieniu do art. 274 proponuje zmianę brzmienia ust. 1, ust. 2, ust. 3, ust. 5 i ust. 7 oraz dodanie ust. 6a oraz ust. 8 i 9.

W ust. 1 dodano pkt 10 wskazując w nim Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych jako podmiot zobowiązany do prowadzenia audytu wewnętrznego. Zmiana ta wynika z postulatu Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej (zgłoszonego w 2019 r.) i ma związek z odrębnym statusem prawnym PFRON – który będąc funduszem celowym posiada osobowość prawną, natomiast nie ma odrębnego dysponenta środkami funduszu.

W ust. 2 katalog jednostek zobowiązanych do prowadzenia audytu wewnętrznego po przekroczeniu tzw. kwoty progowej został rozszerzony o państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy. W ocenie projektodawcy, analogicznie jak w przypadku innych jednostek sektora finansów publicznych wskazanych w art. 274 ust. 2, ww. państwowe osoby prawne powinny zostać objęte obligatoryjnym obowiązkiem prowadzenia audytu wewnętrznego po przekroczeniu tzw. kwoty progowej. Z informacji posiadanych przez Ministerstwo Finansów wynika, że wprowadzenie proponowanych zmian spowoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego (utworzenia komórek audytu wewnętrznego) na podstawie przepisów ustawy w dwóch osobach prawnych (Urząd Komisji Nadzoru Finansowego i Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej).

W ust. 2 zostały również doprecyzowane przepisy dotyczące daty powstania obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych. Ze zmienionego przepisu wynika jednoznacznie, że obowiązek powyższy powstaje na dzień 1 stycznia danego roku. Ma to szczególne znaczenie w przypadku jednostek samorządu terytorialnego ze względu na zmiany kwot następujące w ciągu roku w zakresie dochodów i przychodów lub wydatków i rozchodów w projekcie uchwały budżetowej lub w uchwale budżetowej (ust. 3). Wskazanie tej daty pozwoli na uniknięcie wątpliwości interpretacyjnych w zakresie określenia momentu, w którym powstaje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego. Dodatkowo tak sformułowany przepis umożliwi prowadzenie audytu wewnętrznego w danej jednostce tylko i wyłącznie w trakcie roku budżetowego, w którym kwoty ujęte w planie finansowym przekroczyły 51 000 tys. zł. Ma to szczególne znaczenie

w przypadku małych jednostek, które dotychczas ze względu na jednorazowy wzrost kwot w planie finansowym powyżej wartości obligującej do prowadzenia audytu wewnętrznego (np. wynikający z prowadzenia inwestycji) musiały prowadzić audyt wewnętrzny w kolejnych latach.

Zmianie uległa również kwota dochodów/przychodów lub wydatków/kosztów ujętych w projektach planów finansowych lub planach finansowych oraz projektach planów rzeczowo-finansowych lub planach rzeczowo-finansowych jednostek, po przekroczeniu której powstaje powyższy obowiązek. Uwzględniając wzrost wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych za okres 2010-2021, tzw. kwota progowa, której przekroczenie skutkuje powstaniem obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego, została określona na poziomie 51 000 tys. zł. Od czasu wejścia w życie obowiązujących przepisów ustawy kwota progowa nie była zmieniana i wskazane jest jej urealnienie.

Podniesienie tej kwoty odpowiada również jednemu z wniosków sformułowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli, w wynikach kontroli „Audyt wewnętrzny w jednostkach samorządu terytorialnego”⁹, która wniosła o przygotowanie przez Ministra Finansów nowelizacji ustawy o finansach publicznych, polegającej na wprowadzeniu wyższego limitu kwoty dochodów i przychodów lub kwoty wydatków i rozchodów ujętych w uchwale budżetowej, po przekroczeniu których powstaje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego. Z danych posiadanych przez Ministerstwo Finansów za rok 2020 wynika, że liczba jednostek samorządu terytorialnego, które zostaną objęte audytem wewnętrznym ze względu na przekroczenie kwoty progowej w wysokości 51 000 tys. zł. – w porównaniu do liczby obecnie prowadzących audyt wewnętrzny, spadnie o 333 (z 1829 do 1496 jednostek), a w administracji rządowej zmniejszy się o 43 jednostki (z 404 do 361).

Zmiana w zakresie kwoty progowej, po przekroczeniu której powstaje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego była też wnioskowana przez stronę samorządową, m.in. w trakcie prac Zespołu ds. Systemu Finansów Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

W ust. 5 zobowiązano ministra kierującego działem, aby wskazując jednostkę zobowiązaną do prowadzenia audytu wewnętrznego, powiadamiał jednocześnie o tym fakcie Ministra Finansów.

W ust. 6a, 7 i 8 zostały natomiast określone terminy, w których powinny zostać złożone zawiadomienia zarówno o powstaniu obowiązku prowadzenia audytu, rozpoczęciu jak i zakończeniu prowadzenia audytu. Dotychczas jednostki miały obowiązek powiadamiania wyłącznie o rozpoczęciu prowadzenia audytu wewnętrznego. W efekcie Minister Finansów, jako koordynator audytu wewnętrznego w sektorze publicznym, nie posiadał pełnej i aktualnej wiedzy o zakresie podmiotowym prowadzonego audytu wewnętrznego w sektorze publicznym. Wprowadzenie powyższego obowiązku pozwoli na zapełnienie tej luki informacyjnej i pozyskanie wiedzy na temat jednostek, które pomimo zobowiązania nie prowadzą audytu wewnętrznego (nie zatrudniają audytora lub nie podpisały umowy z usługodawcą).

⁹ Informacja o wynikach kontroli *Audyt wewnętrzny w jednostkach samorządu terytorialnego*, znak: LKI.430.007.2019, nr ewid. 76/2019/P/19/074/LKI.

W przypadku jednostek w dziale obowiązek informacyjny, o którym mowa w ust. 6a, 7 i 8 powstaje również wobec ministrów kierujących działami administracji rządowej.

W przypadku zakończenia prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce, o którym mowa w ust. 8 należy wziąć pod uwagę datę, w której faktycznie została zakończona praca audytora lub usługodawcy na rzecz jednostki. W przypadku audytora wewnętrznego zatrudnionego w jednostce jest to data, z którą nastąpiło ustanie stosunku pracy, np. jego rozwiązanie lub wygaśnięcie. W odniesieniu do usługodawców będzie to data rozwiązania zawartej umowy cywilnoprawnej, z uwzględnieniem rodzaju i zapisów tej umowy.

Zgodnie z ust. 9 wzór informacji o powstaniu obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego, rozpoczęciu prowadzenia audytu wewnętrznego i zakończeniu prowadzenia audytu wewnętrznego oraz sposób jej składania zostaną określone przez Ministra Finansów w drodze rozporządzenia.

zmiana w art. 275

Zgodnie z proponowaną zmianą audyt wewnętrzny w jednostce sektora finansów publicznych może prowadzić:

- 1) audytor wewnętrzny zatrudniony lub pełniący służbę w jednostce albo
- 2) usługodawca niezatrudniony w jednostce, zwany dalej „usługodawcą”, na podstawie umowy, o której mowa w art. 276 ust. 2 zmienionej ustawy.

W związku z faktem, że przepisy ustawy o finansach publicznych nie definiują pojęcia zatrudnienia oraz zgłaszanymi wątpliwościami interpretacyjnymi w tym względzie istnieje konieczność doprecyzowania, że audytorem wewnętrznym może być również osoba pełniąca służbę w jednostce. W pojęciu zatrudnienia mieszczą się także przypadki osób, które jako funkcjonariusze celno-skarbowi zostali oddelegowaniu na podstawie odrębnych przepisów do wykonywania zadań z zakresu audytu wewnętrznego w urzędzie obsługującym Ministra Finansów i wykonują tę pracę w komórkach organizacyjnych pozostających poza strukturą KAS. Za zmianą brzmienia przepisu przemawiała również niejednolita praktyka w odniesieniu do powierzania obowiązków audytora wewnętrznego w poszczególnych formacjach mundurowych. W konsekwencji przepisy będą wprost wskazywały na możliwość pełnienia służby na stanowisku audytora wewnętrznego także funkcjonariuszom i żołnierzom.

dodanie nowego art. 277a

Dzięki tej zmianie do przepisów ustawy zostały wprowadzone regulacje dotyczące obowiązku opracowania programu zapewnienia i poprawy jakości audytu wewnętrznego zapewniającego prowadzenie audytu wewnętrznego zgodnie z przepisami ustawy oraz w sposób efektywny i skuteczny. Program zapewnienia i poprawy jakości jest integralną częścią zarządzania audytem wewnętrznym, jednocześnie stanowiąc podstawę do oceny jego działalności. Celem działań podejmowanych w ramach programu zapewnienia i poprawy jakości jest przysporzenie wartości oraz usprawnienie pracy audytu wewnętrznego. Program umożliwia kierownikowi komórki audytu wewnętrznego uzyskanie wiarygodnych informacji na temat funkcjonowania

komórki audytu wewnętrznego i pracy podległych pracowników, co pozwala zidentyfikować obszary do przeprowadzenia potencjalnych usprawnień. Z drugiej strony, wysoka jakość prac audytu wewnętrznego powinna przełożyć się na poprawę funkcjonowanie jednostki, w której prowadzony jest audyt wewnętrzny.

Zgodnie z brzmieniem ust. 2 program zapewnienia i poprawy jakości audytu wewnętrznego powinien obejmować wszystkie aspekty prowadzenia audytu wewnętrznego, a szczególności powinien zostać w nim określony sposób:

- 1) monitorowania efektywności i skuteczności prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce,
- 2) przeprowadzania ocen wewnętrznych i zewnętrznych audytu wewnętrznego w jednostce,
- 3) informowania kierownika jednostki o wynikach programu, w tym o potrzebie wdrożenia działań korygujących lub naprawczych w zakresie funkcjonowania audytu wewnętrznego w jednostce.

Za opracowanie, wdrożenie i realizację programu, zgodnie z ust. 3, odpowiada kierownik komórki audytu wewnętrznego albo usługodawca.

zmiana w art. 278 ust. 1 i 3

Zmiana brzmienia ust. 1 ma na celu usunięcie wątpliwości interpretacyjnych związanych z możliwością prowadzenia audytu wewnętrznego przez usługodawcę. Zaproponowany przepis wskazuje jednoznacznie, że zaistnienie co najmniej jednego z wymienionych warunków nie pozwala na prowadzenie audytu wewnętrznego w jednostce przez usługodawcę.

Jednocześnie w ust. 1 pkt. 1 i ust. 3, do 127 000 tys. zł została podniesiona kwota, po przekroczeniu której nie jest możliwe prowadzenie audytu wewnętrznego przez usługodawcę. Zwiększenie kwoty odpowiada wzrostowi wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych za okres 2010-2021 i było również postulowane przez kierowników jednostek ze względu na brak uwzględnienia inflacji w zakresie ww. kwoty od dnia wejścia w życie obowiązujących przepisów ustawy. W ust. 3 doprecyzowano również, że kwota progowa będąca podstawą ustalenia obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce obliczana jest na podstawie kwoty ujętej w projekcie uchwały budżetowej lub w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, analogicznie jak ma to miejsce w art. 274 ust. 3.

Podniesienie kwoty odpowiada także wnioskowi sformułowanemu przez Najwyższą Izbę Kontroli, w wynikach kontroli „Audyt wewnętrzny w jednostkach samorządu terytorialnego”, która wniosła o przygotowanie przez Ministra Finansów nowelizacji ustawy o finansach publicznych, polegającej na wprowadzeniu wyższego limitu kwoty określającej możliwość prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce samorządu terytorialnego przez usługodawcę.

zmiana w art. 279 ust. 1 pkt 3

Projektodawca w odniesieniu do art. 279 proponuje zmianę brzmienia ust. 1.

W ust. 1 pkt 3 uzupełniony został katalog podmiotów mogących prowadzić audyt wewnętrzny jako usługodawca, ze względu na różnorodność formuły prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby fizyczne. W związku z tym usługodawcą będzie mogła być również osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą, która zatrudnia do prowadzenia audytu wewnętrznego osoby spełniające warunki określone w ustawie.

zmiana art. 280

Projektodawca w odniesieniu do art. 280 proponuje zmianę jego brzmienia.

Nowe brzmienie ust. 1 zakłada podległość kierownika komórki audytu wewnętrznego w urzędzie administracji rządowej bezpośrednio kierownikowi jednostki, również w urzędach administracji rządowej, w których tworzy się stanowisko dyrektora generalnego, w pełnym zakresie, tj. zarówno merytorycznym jak i organizacyjnym.

W ocenie projektodawcy nie ulega wątpliwości, że audyt wewnętrzny ma za zadanie obiektywnie oceniać procesy toczące się w organizacji i wspierać kierownika jednostki oraz dyrektora generalnego. Niemniej jednak, dla zapewnienia pełnego obiektywizmu osób prowadzących audyt wewnętrzny – w szczególności, gdy dyrektor generalny odpowiada za zapewnienie funkcjonowania i ciągłości pracy urzędu, warunki jego działania, a także organizację pracy, niezbędne jest zachowanie bezpośredniej podległości kierownika komórki audytu wewnętrznego kierownikowi jednostki, tj. osobie, która może podejmować decyzje zarządcze odnoszące się do wszystkich osób i komórek organizacyjnych urzędu. Zapewni to odpowiednią linię raportowania do kierownika jednostki i w odpowiednich przypadkach do dyrektora generalnego, który realizuje wiele zadań w imieniu i na rzecz kierownika jednostki. W ocenie projektodawcy, wszelkie pośrednictwo w zakresie kontaktu i w procesie raportowania na linii kierownik komórki audytu wewnętrznego – kierownik jednostki, może mieć wpływ na ostateczny kształt i wyniki pracy audytu wewnętrznego, a więc może wpływać na obiektywizm audytorów wewnętrznych.

W związku z tym dla zapewnienia spójności przepisów dotyczących zadań dyrektora generalnego i działań audytu wewnętrznego w jednostce wskazana jest nowelizacja w zakresie art. 25 ust. 4 pkt. 1 lit. h ustawy *o służbie cywilnej*¹⁰ (art. 21 ustawy zmieniającej). Celem zmiany jest usunięcie zapisu mówiącego o nadzorze dyrektora generalnego nad prowadzeniem audytu wewnętrznego. Wprowadzenie tej zmiany wyeliminuje istniejące problemy natury interpretacyjnej, ponieważ wielu dyrektorów generalnych opierając się właśnie na przepisach ustawy *o służbie cywilnej* interpretowała rozszerzając zakres nadzoru nad audytem wewnętrznym na kwestie merytoryczne, nie uwzględniając brzmienia przepisów ustawy o finansach publicznych, które wprost przypisują kierownikowi jednostki odpowiedzialność i zadania związane z prowadzeniem audytu wewnętrznego. Do realizacji tych zadań kierownik jednostki może i będzie mógł dalej upoważnić m.in. dyrektora generalnego, niemniej jednak

¹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1233, z późn. zm.

upoważnienie to nie zwolni kierownika jednostki z odpowiedzialności za prawidłowość realizacji tych zadań przez osobę upoważnioną.

W *ust. 2* natomiast podkreślono konieczność zapewnienia kierownikowi komórki audytu wewnętrznego takiego wymiaru czasu pracy, który umożliwi realizowanie zadań komórki audytu wewnętrznego w jednostce. Przyjęte rozwiązanie odpowiada w części ustaleniom Najwyższej Izby Kontroli w wynikach kontroli „*Audyt wewnętrzny w jednostkach samorządu terytorialnego*” gdzie stwierdzono, że „*wymiar zatrudnienia audytorów wewnętrznych w komórce audytu wewnętrznego jest jednym z czynników wpływających na właściwą i efektywną realizację zadań audytu wewnętrznego.*”. Przepis ten stosuje się także do kierowników komórek audytu wewnętrznego pełniących służbę w jednostce.

zmiana art. 281

Projektodawca w odniesieniu do *art. 281* proponuje dodanie zmianę jego brzmienia.

Zgodnie z *ust. 1*, kierownicy komórek audytu wewnętrznego urzędu obsługującego ministra kierującego działem oraz jednostki w dziale nadal będą objęci ochroną stosunku pracy i w ich przypadku rozwiązanie stosunku pracy i zmiana warunków pracy i płacy będzie wymagało zgody komitetu audytu. Natomiast w *ust. 2* doprecyzowano oraz uproszczono przepisy dotyczące ochrony stosunku pracy określając przypadki, w których nie będzie wymagane wyrażenie takiej zgody przez właściwy komitet audytu. Dotyczy to wyłącznie sytuacji gdy:

- 1) rozwiązanie stosunku pracy nastąpi na mocy porozumienia stron albo przez oświadczenie kierownika komórki audytu wewnętrznego albo z upływem czasu, na który umowa została zawarta,
- 2) kierownik komórki audytu wewnętrznego wyrazi zgodę na zaproponowane warunki pracy lub płacy.

Jednocześnie kierownik jednostki ma obowiązek powiadomić niezwłocznie właściwy komitet audytu o wystąpieniu powyższych okoliczności (*ust.3*).

Wprowadzone rozwiązanie pozwoli na wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych i sytuacji, w których podwyższenie wynagrodzenia, przejście na emeryturę lub zmiana pracodawcy (zgodnie z wolą kierownika komórki audytu wewnętrznego) będzie wymagało uprzedniej zgody komitetu audytu.

W związku z wprowadzoną w *art. 275 ust. 1 pkt 1* poprawką sankcjonującą możliwość pełnienia służby na stanowisku audytora wewnętrznego istnieje konieczność doprecyzowania, że wykonywanie kompetencji komitetów audytu w odniesieniu do osób wykonujących obowiązki służbowe na podstawie stosunku administracyjnoprawnego, odbywa się z uwzględnieniem zasad określonych w poszczególnych pragmatykach niepracowniczych.

Ponadto z uwagi na kierunek przekształceń w strukturze administracji rządowej termin „ministerstwo” zastąpiony został terminem „urzędu obsługującego ministra kierującego działem” (*ust. 1*).

zmiana art. 282

W *ust. 1* wprowadzono przepis podkreślający konieczność tworzenia komórek audytu wewnętrznego wyodrębnionych organizacyjnie w strukturze jednostki, co wyklucza możliwości łączenia ich z innymi komórkami organizacyjnymi. Przepis ma na celu podkreślenie niezależności niezbędnej komórkom audytu ze względu na wykonywane przez nie zadania, a także zapewnienie spójności rozwiązań organizacyjnych we wszystkich jednostkach sektora publicznego posiadających komórki audytu wewnętrznego.

Należy również zwrócić uwagę na opinię Najwyższej Izby Kontroli wyrażoną w przywołanych już wynikach kontroli *„Audyt wewnętrzny w jednostkach samorządu terytorialnego”*, zgodnie z którą na nieefektywne funkcjonowanie audytu wewnętrznego w tych jednostkach wpływ miała między innymi *„wadliwa organizacja audytu wewnętrznego, w tym brak wystarczających mechanizmów gwarantujących jego niezależność w tych jednostkach, w których komórka audytu nie została wyodrębniona organizacyjnie”*.

Aby zapewnić spójność przepisów ustawy o finansach publicznych, w ocenie projektodawcy wskazana jest nowelizacja ustawy *o Radzie Ministrów*¹¹ w zakresie art. 39 ust. 3a i 4 (art. 12 ustawy zmieniającej). Zmiana art. 39 ust. 3a ustawy o Radzie Ministrów będzie polegała na wyłączeniu komórek audytu wewnętrznego z listy komórek organizacyjnych jednostki, które mogą być łączone z innymi. Natomiast zmiana w *ust. 4* jest konsekwencją ww. przepisu i ma na celu wskazanie tych komórek, nad którymi bezpośredni nadzór ma dyrektor generalny. Organizacyjne wydzielenie komórek audytu wewnętrznego na gruncie przepisów ustawy i innych ustaw ma również przeciwdziałać sytuacjom, w których komórki audytu wewnętrznego są łączone z innymi komórkami organizacyjnymi realizującymi zadania operacyjne, które mogą być jednocześnie przedmiotem oceny przez audyt wewnętrzny.

Natomiast w *ust. 2* dodano pkt 3 dotyczący przetwarzania danych osobowych w zakresie niezbędnym do realizacji celów audytu wewnętrznego. O ile w jednostce własnej wystarczające jest upoważnienie wydane przez administratora danych osobowych (kierownika jednostki), to zaproponowany przez projektodawcę przepis ma znaczenie w przypadku wykonywania czynności w jednostce podległej lub nadzorowanej, a także jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego. Wskazanie w ustawie uprawnienia do przetwarzania danych osobowych jest również odpowiedzią na oczekiwania wyrażone przez prowadzących audyt wewnętrzny ze względu na zakres podmiotowy i przedmiotowy przeprowadzanych zadań audytowych oraz realizację celów audytu wewnętrznego. Stanowi również dostosowanie przepisów ustawy do rozwiązań przyjętych w zakresie ochrony danych osobowych, w tym przyjętych w ramach innych funkcji i czynności realizowanych w jednostkach sektora finansów publicznych.

Z kolei konsekwencją wprowadzonych unormowań w odniesieniu do osób pełniących służbę w jednostkach sektora finansów publicznych jest konieczność doprecyzowania, że podmiotem obowiązków związanych z udzielaniem informacji i wyjaśnień, sporządzaniem i potwierdzaniem kopii, odpisów, wyciągów, zestawień lub wydruków są także osoby wykonujące obowiązki służbowe na podstawie pragmatyk niepracowniczych. Nowelizacja rozciąga również obowiązki

¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 178, z późn. zm.

w tym zakresie, także na osoby wykonujące zadania w jednostkach w oparciu o umowy cywilnoprawne (ust. 3).

W ust. 4 podkreślono natomiast, że przepisy ust. 2, czyli m.in. dotyczące dostępu audytora wewnętrznego do pomieszczeń i wglądu do dokumentacji, sporządzania kopii i odpisów oraz przetwarzania danych osobowych, odnoszą się także do usługodawcy, o którym mowa w art. 279 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz osób zatrudnionych do prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce przez usługodawcę, o którym mowa w art. 279 ust. 1 pkt 3.

zmiana w art. 283 ust. 3 i dodanie ust. 3a, zmiana ust. 5 i dodanie ust. 6–8

W ust. 3 i 3a doprecyzowano kwestie związane ze sporządzeniem planu audytu, w tym zobowiązanie kierownika jednostki do podpisania planu audytu wraz z kierownikiem komórki audytu wewnętrznego. Do tej pory regulacja ta była zawarta w przepisach wykonawczych do ustawy. W ust. 6 wprowadzono obowiązek sporządzenia sprawozdania z wykonania planu audytu za okres, w którym był prowadzony audyt, jeżeli jego zakończenie nastąpiło w trakcie roku. Stanowi to uzupełnienie przepisu ust. 5, zgodnie z którym sprawozdanie jest sporządzane do końca stycznia za rok poprzedni. Pozwoli to uniknąć sytuacji, w których po wcześniejszym zakończeniu prowadzenia audytu w jednostce nie był sporządzany dokument sprawozdawczy. Natomiast w ust. 5 doprecyzowano, że kierownik komórki audytu wewnętrznego przekazuje podpisane sprawozdanie z prowadzenia audytu wewnętrznego w roku poprzednim kierownikowi jednostki. Tryb ten wynika z faktu, że ww. sprawozdanie zawiera informacje o zadaniach zrealizowanych, w tym treść zaleceń i rekomendacji, które były uzgadniane z komórkami audytowanymi na etapie sprawozdań z realizacji poszczególnych zadań audytowych i czynności doradczych. Przepisy powyższe odnoszą się także do usługodawcy, o którym w art. 279 ust. 1.

W ust. 8 nałożono jednocześnie obowiązek udostępniania na stronie podmiotowej jednostki w Biuletynie Informacji Publicznej zarówno planu audytu, jak i sprawozdania z prowadzenia audytu w terminie 7 dni od ich podpisania.

dodanie nowego art. 283a

Postulowana zmiana jest związana z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 9 kwietnia 2015 r. (sygn. akt K 14/13).

W ust. 1 wskazano oraz zdefiniowano pojęcia i działania podejmowane przez audytora wewnętrznego (usługodawcę) w ramach zadań zapewniających, czynności doradczych i czynności sprawdzających.

Z ust. 2 wynika natomiast obowiązek dokumentowania zadań zapewniających, czynności doradczych oraz innych zdarzeń mających znaczenie dla prowadzenia i wyników audytu wewnętrznego. Doprecyzowano również moment realizacji czynności sprawdzających, w odniesieniu do realizacji zaleceń lub propozycji usprawniających funkcjonowanie jednostki. Dotychczas regulacje w tym zakresie znajdowały się w akcie wykonawczym do ustawy. W ramach nowelizacji dookreślono również obowiązek monitorowania propozycji

usprawniających funkcjonowanie jednostki, w przypadku gdy zostały one sformułowane w ramach przeprowadzonych czynności doradczych. Stanowi to odzwierciedlenie wymogów, określonych w standardach w zakresie monitorowania tego typu czynności. W odróżnieniu od poprzednio obowiązujących rozwiązań wprowadzono też obligatoryjny wymóg sporządzania sprawozdania z przeprowadzonych przez audytora wewnętrznego (usługodawcę) czynności doradczych.

Projektowany ust. 3 ustanawia dwie kategorie dokumentów wytwarzanych przez osoby prowadzące audyt wewnętrzny: pierwsza to dokumenty określone w ust. 3 pkt 1–3, tj. dokumenty które powstają podczas prowadzenia audytu wewnętrznego i zawierają informację publiczną (ust. 4), a druga kategoria to dokumenty wewnętrzne (ust. 3 pkt 4), które są gromadzone i wytwarzane przez audytora wewnętrznego podczas przygotowania i realizacji czynności, określonych w ust. 1 i 3 i art. 277a oraz sporządzania planów audytu i sprawozdań z prowadzenia audytu. Dokumenty te powstają w stadium zbierania informacji oraz przygotowania końcowego stanowiska – wyrażonego w dokumentach określonych m.in. w ust. 3 pkt 1–3, czy też w planach audytu i sprawozdaniach z prowadzenia audytu i mają charakter roboczy.

Przepisy art. 283a ust. 5 i 6 wprowadzają natomiast czasowe ograniczenia w dostępie do informacji publicznej zawartej w dokumentach określonych w ust. 3 pkt 1–3. Jednocześnie intencją projektodawcy jest podkreślenie faktu, że podmiotem udostępniającym informację publiczną na wniosek ma być kierownik jednostki, do której wpływa taki wniosek, a nie audytor wewnętrzny jako pracownik tej jednostki, osoba pełniąca służbę w jednostce lub usługodawca.

Dla zachowania transparentności działań administracji publicznej, oraz by zagwarantować konstytucyjnie unormowane prawo do zasięgnięcia informacji o działalności administracji publicznej, proponowane przez projektodawcę ograniczenie dostępu ma charakter czasowy i jest proporcjonalne do zakładanych rezultatów. Ingerencja w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki związanych z dostępem do informacji publicznej jest niezbędna dla zapewnienia ochrony interesu publicznego przez minimalizowanie ryzyka negatywnego wpływu ujawnienia informacji w trakcie realizacji zadań zapewniających i czynności doradczych, na osiągnięcie ich celów oraz wynika z istoty zadań audytu wewnętrznego. Istnieje bowiem w szczególności legitymowany interes państwa w stworzeniu takich ram prawnych działalności audytu wewnętrznego, tak aby zapewnić skuteczność jego działania. Wprowadzenie czasowego ograniczenia dostępu do sprawozdań z zadań zapewniających i czynności doradczych, ma również na celu ochronę efektywności i rzetelności audytu wewnętrznego. Audyt ma bowiem prowadzić do bieżącego, wnikliwego i niezależnego zdiagnozowania status quo w zakresie kontroli zarządczej danej jednostki, na potrzeby usprawniania działalności tej jednostki. Przyjęto zatem, że dostęp do sprawozdania z zadania zapewniającego, sprawozdania z czynności doradczych i informacji z czynności sprawdzających zostanie czasowo odroczone. Dostęp ten będzie możliwy po przeprowadzeniu przez audytora wewnętrznego czynności sprawdzających (obligatoryjnych po wydaniu przez audytora wewnętrznego/usługodawcę zaleceń i przyjętych do realizacji przez kierownika jednostki) i potwierdzeniu przez audytora wewnętrznego wdrożenia i skuteczności zaleceń, propozycji usprawniających funkcjonowanie jednostki lub po przedstawieniu audytorowi

wewnętrzny na piśmie przez kierownika jednostki decyzji o odstąpieniu od wdrażania propozycji.

Przyjęcie czasowego odroczenia udostępnienia dokumentacji audytu spowodowane jest możliwością zaistnienia sytuacji, w których w wyniku prowadzonych zadań audytowych, audytor wewnętrzny lub usługodawca, identyfikuje lub może zidentyfikować słabości kontroli zarządczej, w tym zidentyfikowane ryzyka, których przedwczesne ujawnienie osobom spoza jednostki sektora finansów publicznych, lub też poza wąskie grono odbiorców wyników audytu wewnętrznego określonych w przepisach prawa, może zagrozić bezpieczeństwu jednostki (w zakresie materialnym czy też finansowym). Należy bowiem mieć na uwadze, że zakres zadań audytu wewnętrznego niejednokrotnie dotyczy problematyki bezpieczeństwa informacji czy działalności systemów informatycznych stanowiących element krytycznej infrastruktury państwa. W związku z tym, istotny jest moment ujawnienia tych słabości i ryzyk oraz informacji o sposobie ich wyeliminowania. Ujawnienie wyników audytu wewnętrznego, przed wdrożeniem działań naprawczych prowadzić może do obniżenia skuteczności realizacji zadań publicznych, jak również ujawnić słabości mechanizmów kontroli zarządczej, które w skrajnych przypadkach mogą być wykorzystane do zakłócenia jej ciągłości działania. Racjonalnym i zasadnym jest natomiast udzielenie obywatelom takiego dostępu po tym jak ryzyka i słabości kontroli zarządczej zostaną wyeliminowane.

Projektowany art. 283a został również uzupełniony o ust. 7 i 8 regulujące tryb postępowania z wpływającymi wnioskami o udostępnienia informacji publicznej, które dotyczą zadań z zakresu audytu wewnętrznego, w przypadku gdy zostały one złożone przed zakończeniem realizacji czynności sprawdzających i przekazaniem ich wyników kierownikowi jednostki. Organy uprawnione do udostępnienia informacji zobowiązane będą poinformować wnioskodawców, że informacje nie mogą zostać udostępnione z uwagi na niezakończenie czynności sprawdzających. Bieg terminu na udostępnienie informacji publicznej, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹² rozpoczynać się będzie odpowiednio od dnia przekazania kierownikowi jednostki informacji z czynności sprawdzających i potwierdzeniu przez audytora wewnętrznego wdrożenia i skuteczności zaleceń albo wdrożenia propozycji usprawniających funkcjonowanie jednostki lub w przypadku odstąpienia od wdrażania zaleceń lub propozycji usprawniających funkcjonowanie jednostki, od dnia przekazania na piśmie audytorowi wewnętrznemu tej informacji przez kierownika jednostki.

Zgodnie z ust. 9 przepisy art. 283a odnoszą się także do usługodawcy, o którym mowa w art. 279 ust. 1 pkt 1 i 3.

Projektowane regulacje art. 283a – w ocenie projektodawcy, przyczynią się do ujednoczenia praktyk związanych z udostępnianiem informacji publicznej związanej z działalnością audytu wewnętrznego stosowanych w poszczególnych jednostkach sektora finansów publicznych oraz ograniczeniu zakresu władzy dyskrecyjnej przez organy udostępniające informacje publicznej. Niejednokrotnie bowiem występowały przypadki odmowy dostępu do informacji o wynikach pracy audytu wewnętrznego. Brak precyzyjnych unormowań w zakresie udostępniania informacji związanej z działalnością audytu wewnętrznego, stanowiący

¹² Dz. U. z 2020 r. poz. 2176, z późn. zm.

konsekwencję uznania poprzednio obowiązujących rozwiązań za niezgodne z Konstytucją rodzi u adresatów regulacji niepewność co do zakresu ich praw i obowiązków, a organom, które go stosują, daje zbyt dużą swobodę i możliwość zastępowania prawodawcy w zakresie przesądzenia tych kwestii. W efekcie projektowanych rozwiązań wzmocnieniu ulegnie przejrzystość działania organów władzy publicznej.

Kształt proponowanych rozwiązań legislacyjnych wpisuje się również w możliwe kierunki interwencji wskazanej w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 kwietnia 2015 r. W jego uzasadnieniu podkreślono, że *„jeżeli w ocenie ustawodawcy, przewidziane w u.d.i.p ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej okażą się niewystraszające z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania systemu audytu wewnętrznego, ustawodawca powinien rozważyć ewentualną potrzebę unormowania odstępstw w niezbędnym zakresie od zasad i trybu dostępu do dokumentów audytowych w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznej, np. w nawiązaniu do różnych faz (etapów) procedury audytowej.”*

Przyjęty czasowy zakres ograniczeń dostępności informacji publicznej uwzględnia ponadto stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, zawarte we wniosku o stwierdzenie niezgodności przepisów, w odniesieniu do zasad regulujących sposób dostępu do dokumentacji audytu wewnętrznego. Zgodnie z wyrażonym poglądem (...) *nałożenie ograniczeń na prawo do informacji, poprzez udostępnienie dokumentów wytworzonych przez audytora wewnętrznego w trakcie prowadzenia audytu dopiero po zakończeniu wszystkich czynności audytu, mogłoby zostać uznane za zgodne z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji*¹³.

Proponowany kierunek zmian legislacyjnych pozostaje także w zgodzie z oceną Prokuratora Generalnego, przedstawioną w toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. W ocenie Prokuratora Generalnego (...) *możliwe jest wprowadzenie w regulacji ustawowej pewnych obostrzeń czy to czasowych, czy przedmiotowych (...), czego przykładem jest chociażby powołane w stanowisku Prokuratora Generalnego rozporządzenie WE nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 roku w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji*¹⁴.

Należy zatem wskazać, że rozwiązania zaproponowane przez projektodawcę są zbieżne z rozwiązaniami stosowanymi przez Komisję Europejską w odniesieniu do działań służby audytu wewnętrznego oraz Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF). Rozwiązania te przewidują ograniczenie dostępności do dokumentacji audytu wewnętrznego do czasu pełnego wdrożenia zaleceń. Zgodnie z *art. 118 ust. 9 [Uprawnienia i obowiązki audytora wewnętrznego] Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 – Sprawozdania i ustalenia audytora wewnętrznego oraz sprawozdanie danej instytucji Unii są udostępniane publicznie dopiero po*

¹³ Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 9 kwietnia 2013 r., znak: RP0-700343-1/12/KM.

¹⁴ Stanowisko Prokuratora Generalnego, z dnia 3 lipca 2013 r., sygn. akt PG VIII TK 37/13, oraz stenogram rozprawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. w sprawie o sygn. K 14/13.

zatwierdzeniu przez audytora wewnętrznego działań podjętych w celu wdrożenia zaleceń zawartych w tych sprawozdaniach i ustaleniach.

Zaproponowane rozwiązania są także spójne z brzmieniem międzynarodowych standardów audytu wewnętrznego. Standard 2500 „Monitorowanie postępów” (*Zarządzający audytem wewnętrznym musi stworzyć i zapewnić działanie systemu monitorowania wyników audytu przekazanych kierownictwu.*). Uwzględnia również wskazówki odnoszące się do zasad monitorowania czynności doradczych. Bowiernie zgodnie ze standardem wdrożenia (2500. C1) audyt wewnętrzny musi monitorować wyniki zadań doradczych w zakresie uzgodnionym ze zleceniodawcą.

Ponadto dla zaprojektowanych rozwiązań zasadnicze znaczenie mają również określone w standardach rozwiązania, odnoszące się do zasad, jak i zakresu udostępniania informacji wytworzonej w trakcie prowadzenia audytu wewnętrznego. Zgodnie ze standardem wdrożenia (2440.A2), w myśl którego o ile wymogi prawne, statutowe lub regulaminowe nie stanowią inaczej, przed udostępnieniem wyników osobom spoza organizacji, zarządzający audytem wewnętrznym musi ocenić potencjalne ryzyko dla organizacji, skonsultować się odpowiednio z kierownictwem wyższego szczebla i/lub radcą prawnym, a także kontrolować rozpowszechnianie wyników, ograniczając możliwości ich wykorzystania.

Konieczność systemowego rozwiązania kwestii udostępniania informacji publicznej, w sposób zapewniający dostęp obywateli do informacji o działalności podmiotów publicznych, z jednoczesnym zachowaniem ograniczeń w dostępie do wiedzy o stosowanych środkach i metodach zapewniających bezpieczeństwo przetwarzanych informacji postulowała także Najwyższa Izba Kontroli. Projektowane rozwiązania wychodzą naprzeciw tym oczekiwaniom. Niejednokrotnie bowiem, audyty wewnętrzne prowadzone w jednostkach sektora finansów publicznych, dotyczą obszaru bezpieczeństwa IT¹⁵.

Projektodawca proponując rozwiązania prawne dokonał wyboru rozwiązania, które uznać należy za najmniej uciążliwe dla podmiotów wnioskujących o udostępnienie informacji publicznej i pozostające w adekwatnej proporcji do ograniczeń, i dolegliwych w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu.

zmiana art. 285

W art. 285 rozszerzono obecnie istniejącą delegację do wydania aktu wykonawczego o kwestie dotyczące trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego koordynowanego oraz sposób opracowania, realizacji i dokumentowania programu zapewnienia i poprawy jakości funkcji audytu wewnętrznego. Dodatkowo zmiana brzmienia art. 285 wynika z dostosowania zakresu obecnie istniejącej delegacji do wprowadzanych ustawowo zmian.

¹⁵ Informacja o wynikach kontroli *Zapewnienie bezpieczeństwa działania systemów informatycznych wykorzystywanych do realizacji zadań publicznych*, znak: KPB.410.004.05.2015, nr ewid. 42/2016/P/15/042/KPB.

zmiana w art. 286 ust. 1 pkt 5, uchylene lit. d i dodanie lit. e oraz uchylene ust. 2

W ust. 1 pkt 5 lit. e wprowadzono nowy sposób uzyskiwania kwalifikacji do prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych poprzez możliwość złożenia z wynikiem pozytywnym egzaminu państwowego. Analiza kwalifikacji posiadanych przez audytorów wewnętrznych w sektorze publicznym wskazuje, że największą grupę czynnych zawodowo audytorów stanowią osoby, które posiadają egzamin zdany w latach 2003-2006 przed komisją egzaminacyjną powołaną przez Ministra Finansów. Wprowadzenie egzaminu państwowego z jednej strony otworzy szerszy dostęp do uzyskiwania kwalifikacji do prowadzenia audytu wewnętrznego, z drugiej zaś wypełni powstałą lukę w zdobywaniu międzynarodowych uprawnień w języku polskim, w efekcie zapewniając dopływ audytorów wewnętrznych do pracy w sektorze publicznym. Również relatywnie niskie koszty egzaminu nie będą stanowiły bariery finansowej dla osób chcących do niego przystąpić.

Istotną zmianą w tym zakresie jest jednoczesna rezygnacja z możliwości uzyskiwania uprawnień do prowadzenia audytu wewnętrznego poprzez ukończenie studiów podyplomowych i odbycie praktyki w zakresie audytu wewnętrznego (od 1 stycznia 2026 r.). Wynika to między innymi z braku możliwości weryfikowania przez Ministra Finansów programów studiów podyplomowych pod kątem ich zawartości merytorycznej. Duże wątpliwości interpretacyjne budzi również sposób odbywania praktyk, w tym między innymi kwestie nadzoru nad osobami, które je odbywają, ewentualnych przerw w ich odbywaniu, a w związku z tym sposobu liczenia dwuletniego okresu praktyki, jak również wymiaru i formy zatrudnienia praktykanta. Osoby podejmujące studia podyplomowe wielokrotnie zgłaszały również uwagi dotyczące trudności w znalezieniu komórki audytu wewnętrznego, w której możliwe byłoby odbycie praktyki.

Co ważne, projektodawca określił trzyletni okres przejściowy, odnoszący się do osób, które rozpoczęły lub najpóźniej rozpoczną w 2023 r. (tj. po dniu wejścia w życie ustawy w nowym brzmieniu) uzyskiwanie uprawnień ww. drogą. Takie rozwiązanie umożliwi wszystkim zainteresowanym zakończenie rozpoczętych studiów lub praktyk.

Okres przejściowy (trwający do 31 grudnia 2025 r.) umożliwi również uczelniom wyższym prowadzącym obecnie studia podyplomowe z zakresu audytu wewnętrznego na przygotowanie nowych programów studiów podyplomowych, dzięki którym będą mogły przygotowywać kandydatów do egzaminu państwowego.

W ocenie projektodawcy, wprowadzenie egzaminu państwowego przy jednoczesnej rezygnacji z możliwości uzyskania kwalifikacji poprzez ukończenie studiów podyplomowych i praktykę *de facto* ułatwi i poszerzy dostęp do uzyskania kwalifikacji zawodowych, umożliwiających prowadzenie audytu wewnętrznego. Jednocześnie należy podkreślić, że zgodnie z projektowaną zmianą pozostałe możliwości uzyskiwania kwalifikacji do prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych pozostaną bez zmian. Również kwalifikacje uzyskane na podstawie dotychczasowych przepisów zachowają ważność.

dodanie art. 286a–286d

Projektodawca proponuje dodanie nowych art. 286a–286d, które określają zasady powoływania, odwoływania i funkcjonowania Komisji Egzaminacyjnej oraz przeprowadzenia egzaminu państwowego. Projektowane przepisy mają na celu właściwe i sprawne przeprowadzenie egzaminów państwowych oraz wprowadzają rozwiązania mające na celu zapewnić właściwą realizację zadań przez Komisję Egzaminacyjną.

a) art. 286a

W ust. 1 został określony zakres tematyczny jaki będzie obowiązywać przy sprawdzaniu wiedzy teoretycznej i praktycznej kandydatów przystępujących do egzaminu państwowego. Zgodnie z ust. 2 i 3 projektowanych przepisów, egzamin państwowy przeprowadza się w formie pisemnej, w języku polskim i składa się on z pytań testowych oraz zadania egzaminacyjnego, tworzących zestaw egzaminacyjny.

W ust. 4 wskazano, że egzamin państwowy przeprowadza, co najmniej raz w roku, Państwowa Komisja Egzaminacyjna do Spraw Audytu Wewnętrznego, która będzie składać się z 9 członków powoływanych i odwoływanych przez Ministra Finansów (ust. 5).

W skład Komisji Egzaminacyjnej będzie wchodzić (ust. 6):

- 1) przewodniczący wyznaczony przez Ministra Finansów,
- 2) 4 pracowników zatrudnionych lub pełniących służbę w urzędzie obsługującym Ministra Finansów lub w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej,
- 3) 4 przedstawicieli środowisk akademickich.

W ust. 7 określono wymagania, jakie będą stawiane przed członkami Komisji Egzaminacyjnej. Zgodnie z projektowanym przepisem, członkiem Komisji Egzaminacyjnej będzie mogła być osoba, która:

- 1) korzysta z pełni praw publicznych,
- 2) ma nieposzlakowaną opinię,
- 3) nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe,
- 4) posiada wyższe wykształcenie,
- 5) posiada wiedzę oraz doświadczenie, które dają rękojmię prawidłowego przebiegu i zachowania odpowiedniego poziomu merytorycznego egzaminów państwowych.

Projektodawca określił także, że kadencja Komisji Egzaminacyjnej będzie trwała 4 lata (ust. 8). Dla zachowania ciągłości działania Komisji określono, że Komisja Egzaminacyjna może działać do czasu powołania Komisji Egzaminacyjnej kolejnej kadencji, nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy od dnia zakończenia kadencji.

Ponadto w ust. 9 wskazano przypadki, w których nastąpi obligatoryjne oraz fakultatywne odwołanie członka Komisji Egzaminacyjnej przed upływem kadencji Komisji. Natomiast w ust. 10 zostało przewidziane uprawnienie dla Ministra Finansów do powołania nowego członka Komisji Egzaminacyjnej w przypadku odwołania albo śmierci członka Komisji Egzaminacyjnej. Dodatkowo zaproponowano przepisy, na podstawie których kadencja nowego członka kończy się wraz z upływem kadencji Komisji Egzaminacyjnej – co ułatwi powoływanie Komisji Egzaminacyjnej kolejnej kadencji.

Wprowadzono także przepisy, których celem jest zapobieżenie powstaniu konfliktu interesów oraz zapewnienie poufności informacji uzyskiwanych przez członków Komisji Egzaminacyjnej, w szczególności w zakresie pytań testowych oraz zadań egzaminacyjnych. W związku z tym członkowie Komisji Egzaminacyjnej nie będą mogli brać udziału w żadnym charakterze w przedsięwzięciach związanych z przygotowaniem kandydatów do egzaminu ani publikować materiałów dotyczących egzaminu państwowego, w tym materiałów i publikacji książkowych przygotowujących do egzaminu państwowego (ust. 11).

Projektowane przepisy określają także zadania Komisji Egzaminacyjnej. Zgodnie z ust. 12 do zadań Komisji Egzaminacyjnej będzie należało przeprowadzanie egzaminów państwowych, ustalanie pytań testowych i zadań egzaminacyjnych oraz przygotowywanie zestawów egzaminacyjnych. Zgodnie z projektowanymi przepisami Komisja Egzaminacyjna będzie także rozpatrywała odwołania od decyzji składów egzaminacyjnych o wykluczeniu kandydatów i od wyników egzaminów państwowych.

b) art. 286b

Zgodnie z ust. 1 pracami Komisji Egzaminacyjnej kierować będzie jej przewodniczący, który wyznacza spośród członków Komisji Egzaminacyjnej czteroosobowe składy egzaminacyjne na poszczególne egzaminy państwowe oraz przewodniczących tych składów. Komisja Egzaminacyjna, jako ciało kolegialne, będzie podejmowała decyzje w formie uchwał (ust. 2), a jej funkcjonowanie, w tym także sposób podejmowania uchwał, będzie określał regulamin – określany w drodze zarządzenia przez Ministra Finansów, na wniosek jej przewodniczącego (ust. 5).

Obsługę Komisji Egzaminacyjnej i egzaminów państwowych będzie zapewniać Krajowa Szkoła Skarbowości, o której mowa w art. 36 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. *o Krajowej Administracji Skarbowej*¹⁶. Krajowa Szkoła Skarbowości będzie też pokrywała koszty organizacji i przeprowadzenia egzaminów państwowych, koszty wynagrodzeń członków Komisji Egzaminacyjnej oraz koszty obsługi Komisji Egzaminacyjnej (ust. 3).

Projektowane przepisy wskazują także, że to Dyrektor Krajowej Szkoły Skarbowości będzie administratorem danych przetwarzanych w celach związanych z działalnością Komisji Egzaminacyjnej oraz organizacją i przeprowadzeniem egzaminu państwowego (ust. 4).

Ważnym elementem nadzoru nad działaniem Komisji Egzaminacyjnej będzie obowiązek sporządzania przez Komisję rocznego sprawozdania z jej działalności, które będzie przedkładane Ministrowi Finansów, w terminie do dnia 31 marca następnego roku (ust. 6).

Zgodnie z ust. 7 członkom Komisji Egzaminacyjnej będzie przysługiwało wynagrodzenie. Przepisy ustawy wprowadzają górne limity wynagrodzenia za poszczególne czynności wykonywane przez członków Komisji Egzaminacyjnej – odnoszące się do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za poprzedni rok kalendarzowy. Ostateczną wysokość wynagrodzenia przysługującego członkom Komisji Egzaminacyjnej będzie określał Minister Finansów, który po uwzględnieniu nakładu pracy i zakresu obowiązków poszczególnych członków Komisji

¹⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 813, z późn. zm.

Egzaminacyjnej określi, w formie rozporządzenia, szczegółowe stawki za poszczególne czynności związane z realizacją zadań Komisji (ust. 8).

c) art. 286c

W celu zagwarantowania bezstronności prac Komisji Egzaminacyjnej ustanowiony został mechanizm ograniczający ryzyka związane z możliwością zaistnienia konfliktu interesów (ust. 1–3). Z uwagi na charakter egzaminu państwowego niezbędne jest bowiem wykluczenie z prac składów egzaminacyjnych tych członków Komisji Egzaminacyjnej, których łączą z kandydatami relacje określonego rodzaju. Wykluczeniu ze składu egzaminacyjnego będzie podlegać członek komisji w przypadku gdy kandydat pozostaje wobec niego w stosunku pokrewieństwa albo powinowactwa do drugiego stopnia lub w stosunku przysposobienia. Katalog przesłanek uzasadniających wykluczenie uwzględnia również pozostawanie w relacji małżeńskiej, jak również przypadki pozostawania we wspólnym pożyciu. Przesłanki wyłączenia trwać będą pomimo ustania małżeństwa lub przysposobienia. Dodatkowo wprowadzony zostaje otwarty katalog podstaw do wyłączenia, uwzględniając przypadki istnienia stosunku osobistego innego rodzaju, jaki mógłby wywoływać wątpliwości co do bezstronności członka Komisji Egzaminacyjnej, w tym m.in. przypadki zależności służbowej. Ustawa nakłada na członków Komisji Egzaminacyjnej po ustaleniu listy kandydatów zakwalifikowanych do egzaminu państwowego obowiązek złożenia pisemnego oświadczenia, że nie występują żadne z przesłanek stanowiących podstawę do wyłączenia. Ustawa przewiduje również sankcję karną za podanie fałszywego oświadczenia o braku przesłanek, o których mowa powyżej. Członek Komisji Egzaminacyjnej podlegać będzie odpowiedzialności karnej z tytułu złożenia fałszywych zeznań, określonej w art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny*¹⁷. Czyn ten zagrożony jest karą pozbawienia wolności do lat 3.

W ust. 4–11 wprowadzono przepisy porządkowe i sankcje dla kandydatów, którzy będą naruszali zasady przeprowadzania egzaminów państwowych oraz wprowadzono przepisy regulujące kwestie odwołań do Komisji Egzaminacyjnej od decyzji składu egzaminacyjnego oraz od wyniku egzaminu państwowego.

I tak, w ust. 4 określono, że przewodniczący lub członek składu egzaminacyjnego będzie mógł wykluczyć z egzaminu państwowego kandydata, który podczas egzaminu korzystał z pomocy innej osoby, posiadał niedozwolone materiały lub urządzenia, pomagał pozostałym kandydatom lub w inny sposób zakłócał przebieg egzaminu. Wykluczenie z egzaminu państwowego będzie równoznaczne z uzyskaniem negatywnego wyniku egzaminu.

Zgodnie z projektowanymi przepisami, kolejne (drugie) wykluczenie z egzaminu państwowego z przyczyn, o których mowa w ust. 4, będzie powodowało niemożność przystąpienia do egzaminów państwowych w dwóch kolejnych terminach (ust. 5).

W przypadkach, o których mowa w ust. 4 i 5, kandydatowi będzie przysługiwało prawo wniesienia pisemnego odwołania do Komisji Egzaminacyjnej (ust. 6). A w przypadku uznania odwołania kandydat będzie miał prawo przystąpić do egzaminu państwowego w kolejnym terminie bez konieczności uiszczania opłaty egzaminacyjnej (ust. 7).

¹⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 2345, z późn. zm.

Od wyniku egzaminu państwowego kandydatowi będzie przysługiwało prawo wglądu do sprawdzonego i ocenionego zestawu egzaminacyjnego, w tym prawo do sporządzania notatek i wykonania fotografii zestawu egzaminacyjnego na potrzeby odwołania (ust. 8). Zgodnie z ust. 9 w terminie 7 dni od dnia wglądu kandydat będzie miał prawo do wniesienia pisemnego odwołania od wyniku egzaminu. Odwołanie o wyniku egzaminu oraz odwołanie od wykluczenia z egzaminu, o którym mowa w ust. 6 będzie podlegało rozpatrzeniu przez Komisję Egzaminacyjną w terminie 14 dni od dnia wniesienia odwołania (ust. 10).

W ust. 11 przewidziano uprawnienie dla Komisji Egzaminacyjnej do unieważnienia egzaminu państwowego – w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości co do przebiegu egzaminu państwowego. W przypadku unieważnienia egzaminu przez Komisję Egzaminacyjną, egzamin jest powtarzany, a wniesiona uprzednio przez kandydatów opłata egzaminacyjna będzie podlegała zaliczeniu na poczet opłaty za kolejny egzamin państwowy.

d) art. 286d

Do egzaminu państwowego będzie mogła być dopuszczona osoba, która spełnia warunki, o których mowa w art. 286 ust. 1 pkt 1–4 (ust. 1). Na potwierdzenie zdolności do czynności prawnych, korzystania z pełni praw publicznych oraz niekaralności za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe kandydat będzie składał oświadczenia (ust. 2).

W ust. 3 wskazano, że za egzamin państwowy będzie pobierana opłata, która stanowi dochód budżetu państwa. W ust. 4 wskazano maksymalną wysokość opłaty egzaminacyjnej, która może wynosić nie więcej niż równowartość 15% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za poprzedni rok kalendarzowy. Ostateczna wysokość tej opłaty zostanie ustalona w rozporządzeniu Ministra Finansów – po uwzględnieniu kosztów przeprowadzania egzaminów oraz wydatków związanych z funkcjonowaniem Komisji Egzaminacyjnej (ust. 7).

Natomiast w ust. 5 wskazano, że jeżeli kandydat z usprawiedliwionej przyczyny nie przystąpił do egzaminu państwowego, wniesiona opłata egzaminacyjna będzie mogła podlegać zaliczeniu na poczet egzaminu państwowego przeprowadzanego w terminie późniejszym albo zwrotowi.

Minister Finansów określi – w drodze rozporządzenia (ust. 6):

- 1) termin i sposób dokonywania zgłoszenia do egzaminu państwowego i wykaz dokumentów składanych przez kandydatów,
- 2) termin i sposób wnoszenia opłaty egzaminacyjnej oraz sposób i tryb dokonywania zwrotu opłaty,
- 3) tryb i sposób przeprowadzania egzaminów państwowych,
- 4) tryb uzyskiwania przez kandydatów wglądu do zestawów egzaminacyjnych,
- 5) tryb wnoszenia i rozpatrzenia odwołań, o których mowa w art. 286c ust. 6, oraz od wyników egzaminów państwowych, o których mowa w art. 286c ust. 9,
- 6) wzór zaświadczenia o złożeniu egzaminu państwowego z wynikiem pozytywnym.

Zgodnie z projektowanymi przepisami (ust. 8), Przewodniczący Komisji Egzaminacyjnej, w terminie 14 dni od rozpatrzenia odwołań, o których mowa w art. 286c ust. 9, będzie zobowiązany do przekazania Ministrowi Finansów uchwały Komisji Egzaminacyjnej zawierającej wykaz osób, które złożyły egzamin państwowy z wynikiem pozytywnym. Minister

Finansów będzie natomiast zobowiązany do ogłoszenia w formie komunikatu w Dzienniku Urzędowym Ministra Finansów wykazu osób, które złożyły egzamin państwowy z wynikiem pozytywnym (ust. 9).

zmiana w art. 287 ust. 1 i 2 oraz zmiana w ust. 3

W ust. 1 doprecyzowano, że przepisy dotyczące przeprowadzania audytu wewnętrznego w jednostce samorządu terytorialnego, w tym w jej jednostkach organizacyjnych odnoszą się również do usługodawcy, o którym mowa w art. 279 ust. 1. Natomiast zmiana w ust. 2 ma charakter porządkujący w odniesieniu do działań podejmowanych przez audytorów zatrudnionych w urzędzie obsługującym ministra, w miejsce dotychczasowego określenia „zatrudniony w ministerstwie”. Podobny charakter ma zmiana przepisu ust. 3.

dodanie art. 287a

Projektodawca proponuje dodanie nowego art. 287a, umożliwiającego przeprowadzanie audytu wewnętrznego koordynowanego na polecenie ministra kierującego działem administracji rządowej – w jednostkach w dziale i urzędzie obsługującym ministra.

Audyt wewnętrzny koordynowany stanie się dzięki temu narzędziem oceny stopnia osiągnięcia celów oraz realizacji zadań w ww. jednostkach i będzie stanowić istotne wsparcie dla ministrów kierujących działami administracji rządowej. Rozwiązanie to pozwoli również realizować zadania audytowe w istotnych obszarach działalności w sposób spójny – we wszystkich jednostkach objętych audytem. Za opracowanie założeń, nadzór nad przeprowadzeniem oraz przedstawienie ministrowi wyników audytu wewnętrznego będzie odpowiadać kierownik komórki audytu wewnętrznego w urzędzie obsługującym ministra lub wskazany przez ministra kierownik komórki audytu wewnętrznego w dziale, zwany koordynatorem w dziale (ust. 2). Kierownicy komórek audytu wewnętrznego utworzonych w jednostkach w dziale będą przeprowadzać audyt koordynowany zgodnie z opracowanymi założeniami oraz będą przekazywać koordynatorowi w dziale dokumenty i informacje niezbędne do udokumentowania wyników audytu wewnętrznego (ust. 3). Przepisy dotyczące audytu koordynowanego będą miały zastosowanie również do usługodawcy, o którym mowa w art. 279 ust. 1 (ust. 4).

zmiana art. 289

Projektodawca w odniesieniu do art. 289 proponuje zmianę jego brzmienia.

W celu zwiększenia efektywności i skuteczności audytu wewnętrznego w ministerstwie i jednostkach w dziale, a także dla zapewnienia komitetowi audytu realnego wpływu na działania służące wzmocnieniu audytu i realizacji celów, w art. 289 ust. 1 sformułowano następujące zadania komitetu audytu:

- 1) przedstawianie ministrowi opinii na temat projektów planu działalności, sprawozdania z wykonania planu działalności oraz oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, o których mowa w art. 70,
- 2) informowanie ministra o zidentyfikowanych przez komitet audytu istotnych ryzykach i słabościach kontroli zarządczej oraz proponowanie jej usprawnień,
- 3) wyznaczanie do dnia 15 listopada kierownikom komórek audytu wewnętrznego priorytetów do planów audytu wewnętrznego na rok następny,
- 4) przedstawianie ministrowi propozycji audytu koordynowanego, o którym mowa w art. 287a ust. 1,
- 5) przegląd wyników audytu koordynowanego przeprowadzonego w zakresie zaproponowanym przez komitet audytu oraz przedstawienie ministrowi propozycji wykorzystania wyników tego audytu,
- 6) przedstawianie ministrowi corocznie opinii na temat niezależności, skuteczności i efektywności audytu wewnętrznego, w tym w zakresie stosowania programu zapewnienia i poprawy jakości, o którym mowa w art. 277a,
- 7) wyrażanie zgody, o której mowa w art. 281 ust. 1 i 4,
- 8) realizowanie innych zadań w zakresie, o którym mowa w art. 288 ust. 4, z własnej inicjatywy lub na wniosek ministra kierującego działem.

W ust. 3 przewidziano wydanie przez Ministra Finansów rozporządzenia w sprawie wzoru i sposobu przekazania sprawozdania z realizacji zadań komitetu audytu, aby w ten sposób zapewnić spójność i jednolitość informacji przekazywanych przez komitety audytu, w związku z realizacją zadań, o których mowa w art. 292.

zmiana w art. 290 ust. 1 pkt 2, dodanie ust. 1a oraz zmiana ust. 3 i 4

W ust. 1a ustalono warunki wymagane dla członków niezależnych komitetu audytu, które dotychczas były określone w rozporządzeniu Ministra Finansów. Tak jak dotychczas rozporządzenie będzie regulowało natomiast sposób ustalania wynagrodzenia członków niezależnych (ust. 4). W ust. 3 określono delegację dla ministra kierującego działem administracji rządowej do określenia (na wniosek przewodniczącego komitetu audytu), w drodze zarządzenia, organizacji, sposobu i trybu pracy komitetu audytu oraz zasady i tryb współpracy z komórkami organizacyjnymi urzędu obsługującego ministra oraz z jednostkami w dziale. Tym samym zrezygnowano z określenia, że musi to być regulamin, a także z delegacji dla Ministra Finansów, zgodnie z którą był on zobowiązany do określenia w rozporządzeniu wymogów, jakie powinien spełniać ww. regulamin. W przepisie tym została również możliwość wskazania przez ministra komórki audytu wewnętrznego w jednym z urzędów obsługujących ministra w przypadku powołania wspólnego komitetu dla kilku działów, którymi kieruje minister i więcej niż jednego urzędu, który go obsługuje.

zmiana w art. 291 ust. 1, dodanie pkt 1a i uchylenie pkt 2, zmiana ust. 2 i dodanie ust. 3

W ust. 1 i 2 zostały określone zadania komórki audytu wewnętrznego w urzędzie obsługującym ministra, w tym w szczególności w zakresie obsługi komitetu audytu. W zaproponowanym brzmieniu zadania te odnoszą się do komórki usytuowanej w urzędzie obsługującym ministra, a nie jak dotychczas – w ministerstwie. Wynika to z faktu, że niektórzy ministrowie kierujący działami administracji rządowej, a więc zgodnie z przepisami ustawy mający uprawnienia do powołania komitetu audytu, są usytuowani w ramach struktury innego urzędu (niekoniecznie ministerstwa), który ich obsługuje. W ust. 3 natomiast wskazano, że obowiązek przekazywania dokumentów i informacji niezbędnych do realizacji zadań realizowanych przez komórkę audytu wewnętrznego w urzędzie obsługującym ministra odnosi się także do usługodawcy, o którym mowa w art. 279 ust. 1.

zmiana w art. 292 ust. 1 pkt 1 i 3, ust. 2 pkt 2 i dodanie ust. 3

W zakresie zadań koordynacyjnych Ministra Finansów, określonych w ust. 1 pkt 2, proponowana zmiana dotyczy doprecyzowania zadania w zakresie przeprowadzania oceny prawidłowości prowadzenia audytu wewnętrznego (pkt 2), a także uzupełnienie działań koordynacyjnych o upowszechnianie kodeksu etyki (pkt 3).

Ponadto w ust. 3 wskazano możliwość wydawania przez Ministra Finansów wytycznych z zakresu audytu wewnętrznego w formie komunikatu i ogłaszania go w Dzienniku Urzędowym Ministra Finansów.

zmiana w art. 293 ust. 1

W ust. 1 wskazano, że możliwość przeprowadzenia audytu wewnętrznego na zlecenie Szefa Krajowej Administracji Skarbowej będzie dotyczyła jednostek, o których mowa w art. 274 ust. 1–6, czyli także jednostek wskazanych do prowadzenia audytu przez właściwego ministra kierującego działem, jak również jednostek podległych Prezesowi Rady Ministrów lub przez niego nadzorowanych oraz jednostek obsługujących organy podległe Prezesowi Rady Ministrów lub przez niego nadzorowane.

zmiana w art. 294 ust. 1

W ust. 1 wskazano, że ocena prawidłowości prowadzenia audytu wewnętrznego przeprowadzana na zlecenie Szefa Krajowej Administracji Skarbowej będzie mogła dotyczyć jednostek, o których mowa w art. 274 ust. 1–6, czyli także jednostek wskazanych do prowadzenia audytu przez właściwego ministra kierującego działem, jak również jednostek podległych Prezesowi Rady Ministrów lub przez niego nadzorowanych oraz jednostek obsługujących organy podległe Prezesowi Rady Ministrów lub przez niego nadzorowane.

zmiana w art. 295 ust. 1, 2 i 3

Zgodnie z ust. 1 kierownik jednostki, o której mowa w art. 274 ust. 1–6 będzie przedstawiał Ministrowi Finansów do końca stycznia każdego roku, informację o realizacji zadań z zakresu audytu wewnętrznego w roku poprzednim. W porównaniu do obecnych rozwiązań katalog jednostek (kierowników) objętych tą regulacją został rozszerzony o jednostki samorządu terytorialnego. Działanie to ma umożliwić zbieranie Ministrowi Finansów danych i informacji, które są niezbędne do realizacji pozostałych zadań koordynacyjnych, o których mowa w art. 294. Ze względu na objęcie przez Ministra Finansów dodatkowymi obowiązkami informacyjnymi jednostek samorządu terytorialnego, projektowana nowelizacja zostanie przekazana do zaopiniowania również Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Objęcie jednostek samorządu terytorialnego obowiązkiem informacyjnym jest także realizacją wniosku Najwyższej Izby Kontroli sformułowanego w wynikach kontroli „*Audyt wewnętrzny w jednostkach samorządu terytorialnego*” w następującym brzmieniu: „*Mając na uwadze wyniki przeprowadzonej kontroli, wskazujące na potrzebę poprawy efektywności funkcjonowania audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o przygotowanie przez Ministra Finansów nowelizacji ustawy o finansach publicznych, polegającej na wprowadzeniu: rozwiązań uprawniających Ministra Finansów, w ramach koordynacji wykonywania audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, do uzyskiwania informacji o organizacji i prowadzeniu audytu w jst oraz do upowszechniania w oparciu o te informacje dobrych praktyk w działalności tych jednostek, a także wskazywania nieefektywnych rozwiązań dotyczących np. wykonywania audytu w wielu jst w ciągu roku przez audytora usługodawcę.*”.

Wzór oraz sposób przekazania informacji o realizacji zadań z zakresu audytu wewnętrznego w roku poprzednim zostaną określone przez Ministra Finansów w drodze rozporządzenia (ust. 3).

Pozostałe zmiany w przepisach

zmiana w art. 11a ust. 1 pkt 6, art. 127 ust. 2 pkt 6, art. 138 ust. 6 pkt 4, art. 186 pkt 5, art. 208 ust. 1

Zmiana ma na celu ujednolicenie pisowni sformułowania „wspólnej polityki rolnej” – małą literą.

zmiana w art. 21 ust. 1, 4 i 5, dodanie ust. 5a i 5b, zmiana ust. 6 i uchylenie ust. 9

Zdecydowano o zmianie i doprecyzowaniu brzmienia wprowadzenia do wyliczenia w art. 21 w ust. 1 wskazując, że roczny plan finansowy będący podstawą gospodarki finansowej agencji wykonawczej obejmuje „w szczególności” wymienione pozycje. Przepis ma na celu wskazanie, że zawartość rocznego planu finansowego agencji nie stanowi katalogu zamkniętego – tj. plan może obejmować również inne pozycje niż wymienione w tym przepisie.

Zdecydowano również o doprecyzowaniu zastosowanego w części wspólnej w art. 21 w ust. 1 w pkt 3 terminu „wynagrodzenia” i zaproponowano dodanie sformułowania „na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy”.

Art. 21 ust. 4 w zaproponowanym brzmieniu określa, że w planie dochodów i wydatków agencji wykonawczej planowane wydatki nie powinny być wyższe od planowanych dochodów. Za zgodą ministra sprawującego nadzór nad agencją wykonawczą (wydaną w porozumieniu z Ministrem Finansów) planowane wydatki mogą jednak przekraczać planowane dochody.

Doprecyzowano brzmienie art. 21 ust. 5 wskazując, że agencja wykonawcza, może w trakcie roku budżetowego dokonywać zmian w swoim planie finansowym, za zgodą ministra sprawującego nadzór nad agencją. Mogą to być zmiany przychodów i kosztów lub dochodów i wydatków, w tym przeniesienia między poszczególnymi ich pozycjami, jeżeli nie powodują one zwiększenia zobowiązań agencji i pogorszenia planowanego wyniku finansowego brutto agencji, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Jak wskazano w projektowanym przepisie o dokonanych zmianach należy niezwłocznie poinformować Ministra Finansów. Dodano także ust. 5a, zgodnie z którym w planie finansowym agencji wykonawczej, mogą być dokonywane zmiany polegające na zwiększeniu planowanych wydatków ponad planowane dochody, o ile nie przewyższają one wysokości środków pieniężnych z poprzednich okresów, pozostających w dyspozycji agencji wykonawczej. W ust. 5b zaproponowano zaś rozwiązanie polegające na możliwości tworzenia w planie finansowym agencji wykonawczej, w trakcie roku budżetowego nowych pozycji. Jednocześnie wskazano na odpowiednie zastosowanie przepisów ust. 5 i 5a, co oznacza, że zmiany planu finansowego, o których mowa w przepisach w ust. 5 i 5a mogą dotyczyć także tworzonych w trakcie roku nowych pozycji przychodów, kosztów, dochodów lub wydatków.

W art. 21 ust. 6 zaproponowano rozwiązanie polegające na uzależnieniu możliwości dokonania zmian w planie finansowym agencji polegających na zwiększeniu dotacji z budżetu państwa lub łącznych kosztów agencji wykonawczej lub uposażeń i wynagrodzeń ze stosunku pracy, od uzyskania pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej ds. budżetu. Obowiązek wystąpienia o opinię, o której mowa powyżej spoczywa na ministrze nadzorującym agencję wykonawczą. Wcześniej Minister Finansów wyraża zgodę na dokonanie takich zmian. Ponadto zgodnie z projektowanym ust. 6a minister sprawujący nadzór nad agencją występując o ww. zgodę, jest obowiązany przedstawić Ministrowi Finansów swoją opinię w tej sprawie.

zmiana w art. 24 ust. 2, 3, 5 i dodanie ust. 5a

Zdecydowano o zmianie i doprecyzowaniu brzmienia wprowadzenia do wyliczenia w art. 24 w ust. 2, wskazując, że roczny plan finansowy będący podstawą gospodarki finansowej instytucji gospodarki budżetowej obejmuje „w szczególności” wymienione pozycje. Przepis ma na celu wskazanie, że zawartość rocznego planu finansowego instytucji gospodarki budżetowej nie stanowi katalogu zamkniętego – tj. plan może obejmować również inne pozycje niż wymienione w tym przepisie.

W art. 24 w ust. 2 pkt 3 i ust. 5 zdecydowano o doprecyzowaniu zastosowanego terminu „wynagrodzenia” i zaproponowano dodanie sformułowania „na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy”.

W art. 24 w ust. 3 zrezygnowano z rozróżnienia w zestawieniu dwóch kategorii kosztów (tj. podziału na koszty: funkcjonowania instytucji gospodarki budżetowej oraz wyodrębnionych zadań). Dotychczasowa praktyka potwierdza bowiem brak potrzeby dla wykazywania w planie finansowym instytucji gospodarki budżetowej kosztów w takim ujęciu, a przepis powodował wątpliwości interpretacyjne. Ponadto z ust. 3 wykreślono słowo „uzyskanych” odnoszące się do przychodów, w celu usunięcia wątpliwości interpretacyjnych, dotyczących możliwości zmiany planu finansowego, gdy na rachunek instytucji gospodarki budżetowej nie wpłynęły żadne środki, a już istnieje potrzeba dokonywania wydatków.

W art. 24 ust. 5 i 5a doprecyzowano zasady dokonywania zmian planu finansowego instytucji gospodarki budżetowej w trakcie roku budżetowego i kierunkowo uspojniono je z regulacjami w obszarze dotyczącym agencji wykonawczych i państwowych funduszy celowych. W ust. 5a wskazano jednocześnie na odpowiednie zastosowanie ust. 5, co oznacza, że zmiany planu finansowego, o których mowa w przepisach w ust. 5 mogą dotyczyć także tworzonych w trakcie roku nowych pozycji przychodów lub kosztów.

zmiana w art. 29 ust. 8 i 9, dodanie ust. 9a – 9d oraz uchylenie ust. 12

W art. 29 w ust. 8 doprecyzowano, że środki pieniężne z poprzednich okresów mogą być wykorzystywane w trakcie roku budżetowego na cele funduszu, analogicznie jak w przypadku instytucji gospodarki budżetowej.

Stosownie do brzmienia projektowanego ust. 9, zmiana łącznych przychodów i kosztów lub dochodów i wydatków albo łącznej kwoty kosztów lub wydatków państwowego funduszu celowego dokonywana w trakcie roku budżetowego przez dysponenta tego funduszu wymagała będzie zgody wyrażonej przez Ministra Finansów oraz uzyskania pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu.

Zaproponowano wprowadzenie w nowym ust. 9a bardziej elastycznego trybu zmiany planu państwowego funduszu celowego. Przewidziano możliwość zmiany w ramach planowanych przychodów lub kosztów oraz dochodów lub wydatków, pomiędzy poszczególnymi ich pozycjami (bez zmiany ich kwoty ogółem). W odróżnieniu od zmian, o których mowa w ust. 9, przeniesienia pomiędzy poszczególnymi pozycjami nie będą wymagały pozytywnej opinii komisji sejmowej właściwej do spraw budżetu. W przypadku, gdy dysponentem funduszu nie jest minister, do dokonania przeniesień wymagana jest zgoda organu nadzorującego dysponenta funduszu, o ile dysponent funduszu posiada organ nadzorujący. O dokonanych zmianach należy niezwłocznie poinformować Ministra Finansów. Natomiast przeniesienia, które powodują zwiększenie uposażeń i wynagrodzeń ze stosunku pracy wymagają zgody Ministra Finansów.

W projektowanym ust. 9b wskazuje się, że pogorszenie określonego w planie finansowym państwowego funduszu celowego stanu funduszu na koniec roku, wymaga zgody Ministra Finansów. Natomiast zgodnie z ust. 9c w planie finansowym funduszu mogą być tworzone w trakcie roku budżetowego nowe pozycje przychodów, kosztów, dochodów lub wydatków. Stosownie do ust. 9d w przypadku gdy dysponentem funduszu nie jest minister zgody Ministra Finansów, o których mowa w ust. 9, 9a, 9b mogą być wydane po przedstawieniu opinii przez organ nadzorujący dysponenta funduszu, o ile dysponent posiada taki organ. W ust. 9c wskazano na odpowiednie zastosowanie ust. 9, 9a i 9b, co oznacza, że zmiany planu finansowego funduszu, o których mowa w przepisach ust. 9, 9a i 9b mogą dotyczyć również tworzonych w trakcie roku nowych pozycji przychodów, kosztów, dochodów lub wydatków.

Zasadne jest uchylene regulacji z ust. 12, ze względu na przeniesienie treści tego przepisu do innej jednostki redakcyjnej.

zmiana art. 30 ust. 4, art. 122 ust. 1 pkt 1 lit. d, art. 123 ust. 4, art. 182 ust. 3 pkt 6

Nowelizacja wymienionych przepisów stanowi blok zmian sankcjonujący obowiązki dotyczące sporządzania projektów planów finansowych, sprawozdań z wykonania planu i ich treści, które *de facto* Zakład Ubezpieczeń Społecznych już wykonuje. Zdecydowano zatem o ujednoczeniu brzmienia regulacji związanych z realizowaniem tych obowiązków przez ZUS.

zmiana w art. 31

Zdecydowano o zmianie i doprecyzowaniu brzmienia wprowadzenia do wyliczenia w art. 31, wskazując, że jednostki, o których mowa w art. 30 ust. 1 wyodrębniają w planach finansowych „w szczególności” wymienione pozycje. Przepis ma na celu wskazanie, że zawartość rocznego planu finansowego ww. jednostek nie stanowi katalogu zamkniętego – tj. plan może obejmować również inne pozycje niż wymienione w tym przepisie.

Szczegółowy zakres danych jakie powinny zawierać projekty planów finansowych państwowych osób prawnych wynika z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie *szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej* (Dz. U. poz. 745).

Ponadto zdecydowano o zmianie brzmienia pkt 3 lit. a i zaproponowano użycie sformułowania „uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy oraz składki od nich naliczane”.

dodanie art. 31a

Zaproponowano nowy przepis, zgodnie z którym w przypadku: agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, państwowych funduszy celowych oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14, w sytuacji gdy jednostka sektora finansów

publicznych zostaje utworzona w trakcie roku budżetowego odpowiednio kierownik jednostki, albo dysponent państwowego funduszu celowego, opracowuje pierwszy plan finansowy w porozumieniu z organem sprawującym nadzór nad jednostką albo dysponentem funduszu. Następnie, konieczne jest uzgodnienie przez kierownika jednostki albo dysponenta państwowego funduszu celowego ww. planu z Ministrem Finansów oraz wystąpienie do sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu w celem zaopiniowania planu przez komisję.

Przepis obejmuje wymienione wyżej jednostki sektora finansów publicznych, w tym znajduje zastosowanie do państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 – mając m.in. na uwadze fakt, że w załącznikach do ustawy budżetowej zamieszcza się plany finansowe tych jednostek. Celem przepisu jest uregulowanie procedury ustalenia (uchwalenia) pierwszego planu finansowego takiej jednostki utworzonej w trakcie roku budżetowego. Plan finansowy nie jest bowiem w takim przypadku ujęty w ustawie budżetowej. Kwestie dotyczące sporządzania i elementów, z których powinny składać się plany finansowe tych jednostek uregulowane są obecnie w przepisach ustawy o finansach publicznych. Regulacje zawarte w tej ustawie nie zawierają jednak przepisów odnoszących się do sporządzenia planu finansowego w trakcie roku budżetowego, na dany rok. Procedura uchwalenia planu finansowego pozwoli na utrzymanie wielkości zawartych w projektowanym planie, zgodnie z OSR tworzącym daną jednostkę oraz pozwoli na skuteczniejsze zaplanowanie wydatków na kolejne lata budżetowe.

zmiana w art. 42 ust. 3 pkt 3

Proponowana zmiana ma na celu usprawnienie realizacji projektów finansowanych z udziałem środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3, w związku ze zmianą w art. 111 pkt 16, w którym umieszczono te środki, potwierdzając tym samym, że zalicza się je do dochodów budżetu państwa. Z uwagi na ich szczególny charakter określony w art. 204 ustawy o finansach publicznych, w celu ujednoczenia regulacji dotyczących tych środków, należy je również objąć wyłączeniem od ograniczenia w zakresie przeznaczania środków publicznych na imiennie określone wydatki.

zmiana w art. 50, uchylenie ust. 4, zmiana ust. 5, 6 i 8

W art. 50 dokonano modyfikacji brzmienia ust. 5, zgodnie z którym w projekcie ustawy, o której mowa w ust. 1a, określa się właściwy organ, który monitoruje wykorzystanie limitu wydatków na zadania publiczne wykonywane przez jednostki sektora finansów publicznych oraz odpowiada za podejmowanie w tych jednostkach działań mających na celu zapobiegnięcie przekroczeniu maksymalnego limitu wydatków przyjętego na dany rok budżetowy.

Zrezygnowano tym samym z konieczności określania mechanizmów korygujących w projekcie ustawy, o której mowa w ust. 1a, znajdujących zastosowanie w przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków. Wynikająca z obecnego brzmienia ust. 4 konieczność określania mechanizmów korygujących jest problematyczna i niejednokrotnie spotyka się z trudnościami po stronie projektodawców m. in. co do właściwego, adekwatnego ich określenia, jak również ich zastosowania w praktyce.

Nadal obowiązuje jednak konieczność monitorowania wykorzystania limitu wydatków na wykonywanie zadania publicznego przez jednostki sektora finansów publicznych za pomocą właściwego organu. Odpowiedzialny jest on za podejmowanie w jednostkach działań mających na celu zapobiegnięcie przekroczeniu przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków.

W projekcie ustawy nadal konieczne jest wskazywanie właściwego organu, który monitoruje wykorzystanie limitu wydatków na wykonywanie przez jednostki zadania publicznego oraz odpowiada za podejmowanie działań mających na celu zapobiegnięcie przekroczeniu przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków. W gestii tego organu pozostawia się zaś decyzję o wyborze i sposobie wdrożenia właściwych działań mających na celu zapobiegnięcie powyższemu.

Zasadne jest uchylenie regulacji z ust. 4, ze względu na przeniesienie treści tego przepisu do ust. 5 w projektowanym brzmieniu. Ze względu na uchylenie ust. 4 zasadne są natomiast zmiany w ust. 5, 6 i 8 dostosowujące ich brzmienie do wskazanych powyżej zmian.

zmiany w art. 50 ust. 6 pkt 2, art. 112 ust. 1 pkt 5, art. 114 ust. 2 pkt 5, art. 124 ust. 1 pkt 7, art. 125 ust. 2 i ust. 3, art. 138a, art. 142 ust. 1 pkt 7, art. 167 ust. 1 oraz ust. 2 i ust. 4, art. 182 ust. 4 pkt 3

Zaproponowano zmianę obejmującą szereg przepisów, która polega na zastąpieniu użytych w tych przepisach wyrazów „środki własne” wyrazami „zasoby własne”. Celem ww. zmiany jest dostosowanie regulacji ustawy o finansach publicznych do stosowanej terminologii, w polskiej wersji językowej aktów prawnych UE, w szczególności Traktatu o funkcjonowaniu UE (art. 311) oraz Decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej i uchylającej decyzję 2014/335/UE, Euratom. W aktach tych angielski termin „own resources” tłumaczony jest bowiem jako „zasoby własne”. Zaproponowana zmiana nazewnictwa ma jedynie charakter techniczny i nie będzie skutkować uchyleniem pośrednim rozporządzeń, które odnoszą się do ww. środków.

zmiana w art. 111 pkt 16, dodanie pkt 16a

Dotychczas ustawa o finansach publicznych nie wskazywała, że środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 stanowią dochody budżetu państwa. Z uwagi na podobny charakter tych środków do środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 6 należy ujednoczyć przepisy w tym zakresie. W ślad za tą zmianą, proponuje się również zmiany w innych przepisach ustawy (m. in. art. 42 ust. 3 pkt 3, 124 ust. 1 pkt 6, art. 140 ust. 2 pkt 3, art. 154 ust. 5), tak by dostosować je w stopniu niezbędnym do realizacji przez dysponentów części budżetowych programów finansowanych z udziałem tych środków.

W art. 111 dodaje się pkt 16a w związku z zaleceniami Najwyższej Izby Kontroli dotyczącymi konieczności uregulowania sposobu postępowania z karami umownymi (i innymi dochodami i przychodami o podobnym charakterze) uzyskanymi przez jednostkę budżetową w wyniku

potrącenia z należności dla wykonawcy w projektach finansowanych z udziałem środków europejskich.

Celem projektowanego przepisu jest wyjaśnienie wątpliwości interpretacyjnych i ujednoczenie sposobu postępowania z karami umownymi i innymi należnościami państwowych jednostek budżetowych związanymi z realizacją przez te jednostki projektów finansowanych z udziałem środków europejskich – zarówno w przypadku ich otrzymania, jak i potrącenia z należności wykonawcy. Projektowany przepis wskaże, że w przypadku wpłaty ww. należności, powinna ona zostać odprowadzona na rachunki dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich – w odpowiedniej proporcji – odpowiadającej montażowi finansowemu projektu. Przepis wyjaśni także, że w przypadku potrącenia należności, jednostka nie powinna dokonywać ww. przekazania.

zmiana w art. 112 ust. 1, dodanie pkt 10

Proponowana zmiana polega na wskazaniu kategorii wydatków budżetu związanych z członkostwem Polski w międzynarodowych instytucjach finansowych i organizacjach międzynarodowych. Obejmie ona wpłaty dobrowolne, zwrotne i bezzwrotne, na pokrycie wydatków związanych z różnymi inicjatywami i funduszami powierniczymi ustanawianymi lub podejmowanymi przez te instytucje i organizacje.

zmiana w art. 112aa ust. 4 pkt 1–3

Ze względu na uchylenie art. 38a zasadne są zmiany w ust. 4 w pkt 1-3 dostosowujące ich brzmienie do wskazanych powyżej zmian.

zmiana w art. 117 ust. 1

W związku z wejściem w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 (Dz. Urz. UE. L Nr 435, str. 187) zaproponowano zmianę brzmienia art. 111 pkt 16 oraz art. 117 ust. 1 obowiązującej ustawy o finansach publicznych, poprzez odwołanie w obu przepisach do tego rozporządzenia. Weszło ono w życie następnego dnia po jego opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej i w omawianym zakresie będzie obowiązywać od dnia 1 stycznia 2023 r. Powyższa propozycja ma na celu zachowanie ciągłości podstaw prawnych dla przepływów finansowych w ramach wspólnej polityki rolnej w okresie programowania 2023–2027.

zmiana art. 120

W art. 120 zaproponowano zmianę sformułowania „rezerwa celowa” na „rezerwy celowe”, ponieważ w budżecie środków europejskich ujmuje się więcej niż jedną rezerwę celową. Ponadto ich ilość może ulec zmianie.

zmiana art. 123

Z uwagi na potrzebę dookreślenia zawartości planów finansowych załączanych do ustawy budżetowej, proponuje się dodanie odwołania do art. 21, art. 24 i art. 31, bowiem przepisy te określają jakie elementy powinny zawierać roczne plany finansowe jednostek. W obecnym brzmieniu, przepis art. 123 nie jest spójny z tymi przepisami. Ponadto celem regulacji jest zapewnienie możliwości dostosowania zakresu danych zawieranych w projektach planów finansowych tj. umożliwienie przekazywania danych, które w danym roku należy uznać za niezbędne w procesie projektowania ustawy budżetowej.

zmiana w art. 124 ust. 1 pkt 6

Proponowana zmiana ma na celu zaliczenie do grupy wydatków budżetu państwa nie tylko wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, ale również na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3, czyli innych niż wymienionych w ust. 1 pkt 2 tego artykułu środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi. Regulacja ta ma związek ze zmianą w art. 111 pkt 16, w której środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 zaliczono do dochodów budżetu państwa. Stąd umieszczenie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem tych środków w jednej z grup wydatków budżetu państwa. Przyczyni się to do sprawniejszej realizacji projektów z udziałem tych środków.

zmiana w art. 125, uchylenie ust. 1 i zmiana ust. 2 i 3

Zmiana w art. 125 polega na uchyleniu ust. 1 i przeniesieniu regulacji dotyczącej sposobu planowania w ustawie budżetowej wydatków z budżetu państwa z tytułu środków własnych UE. W związku z tym, że kwestia ta dotyczy etapu projektowania ustawy budżetowej – należy tę regulację przenieść z Rozdziału 3 „Przeznaczenie wydatków budżetu państwa” do Rozdziału 4 „Tryb opracowywania i uchwalania budżetu państwa”.

Konieczność zmiany art. 125 ust. 2 ustawy wynika z wejścia w życie decyzji (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję 2014/335/UE, Euratom, zgodnie z którą od 1 stycznia 2021 r. została wprowadzona nowa kategoria środka własnego UE oparta na masie odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi (tzw. wpłata od plastiku). Obecnie ust. 2 art. 125 ustawy o finansach publicznych nie uwzględnia wpłaty od plastiku wśród kategorii środków własnych Unii Europejskiej. Ponadto z uwagi na fakt, iż w kolejnych latach mogą zostać wprowadzone nowe środki własne UE proponuje się wprowadzenie odwołania do obowiązujących przepisów Unii Europejskiej dotyczących źródeł finansowania jej budżetu ogólnego, zamiast wskazywania poszczególnych kategorii wpłat. Ujęcie ww. zmiany w ustawie jest niezbędne dla zapewnienia zbieżności prawa krajowego z prawem UE, w celu realizacji przez Polskę zobowiązań wobec Unii Europejskiej z tytułu płatności składki członkowskiej do budżetu Unii.

Celem zmiany w art. 125 ust. 3 jest zaś jedynie doprecyzowanie, że odsetki i kary za opóźnienia w płatnościach do budżetu UE nie stanowią odrębnego rodzaju zasobów własnych UE (o których mowa w art. 125 ust. 2) lecz reprezentują płatności dokonywane przez państwa członkowskie w ramach funkcjonowania systemu zasobów własnych. System ten obowiązuje na podstawie decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej zatwierdzonej przez państwa członkowskie zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi (na podstawie art. 311 akapit 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE) oraz przepisów (wydanych na podstawie art. 322 ust. 2 TFUE), określających sposoby i procedurę, według których dochody budżetowe przewidziane w ramach systemu zasobów własnych Unii są pozostawione do dyspozycji Komisji Europejskiej. Z tego względu odsetki i kary za nieterminowe lub nieprawidłowo naliczone płatności z tytułu zasobów własnych są również ujmowane w budżecie państwa w ramach części budżetowej 84 – Zasoby własne UE.

dodanie art. 138a

Projektowana zmiana jest konsekwencją zmiany w art. 125. Zaproponowane brzmienie przepisu pozwala na planowanie wysokości środków własnych Unii Europejskiej w wysokości, która pozwoli na wypełnienie zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych. Takie brzmienie spowoduje urealnienie wysokości środków, które powinny być zaplanowane w ustawie budżetowej na ten cel.

zmiana w art. 140 ust. 2 pkt 1 i 3, ust. 3 i 4 oraz dodanie ust. 5 i 6

Zaproponowana w art. 140 ust. 2 pkt 1 zmiana doprecyzowuje obecne brzmienie tego przepisu. Planowanie poszczególnych zadań do sfinansowania, zwłaszcza tych nowych albo istotnie zmienionych związane jest m.in. z oszacowaniem przez podmioty zgłaszające poszczególne zadania do sfinansowania, wydatków na ich realizację. Nie zawsze możliwe jest jednak finalne i precyzyjne określenie wysokości takich wydatków. Ponadto w trakcie roku budżetowego mogą pojawić się nowe zadania do zrealizowania, których zaistnienia, jak i wysokości potrzebnych do ich realizacji środków nie można było określić (przewidzieć) na etapie planowania budżetowego. Projektowana zmiana wychodzi naprzeciw tego rodzaju sytuacjom, wprost stanowiąc o możliwości ujmowania środków w rezerwach celowych, kiedy wysokość wydatków nie może zostać określona na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej.

Zmiana w art. 140 ust. 2 pkt 3 jest konsekwencją wprowadzenia zmiany w art. 111 pkt 16 polegającej na jednoznacznym wskazaniu, iż środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy są dochodami budżetu państwa. W celu umożliwienia dysponentom części budżetowych sprawnej realizacji programów finansowanych z udziałem tych środków wprowadza się również możliwość utworzenia rezerwy celowej na wydatki związane z ich realizacją.

W art. 140 ust. 3 zwiększono sumę rezerw celowych, o których mowa w ust. 2 pkt 1 i 4 z 5% do 8% wydatków budżetu państwa. Podniesienie maksymalnego progu, którego nie może przekroczyć suma rezerw umożliwi w większym stopniu realizację tych zadań, które na etapie planowania nie mogły zostać jednoznacznie przypisane do określonych jednostek sektora

finansów publicznych realizujących bądź współrealizujących przedmiotowe zadania. Proponowane rozwiązanie pozwoli elastyczniej zaplanować środki budżetowe na dany rok budżetowy oraz dokonać ich podziału w sposób efektywny na etapie realizacji ustawy budżetowej, nie oznacza to jednak każdorazowo planowania rezerw celowych, których mowa w ust. 2 pkt 1 i 4 w przewidzianej w tym przepisie maksymalnej wysokości 8% wydatków budżetu. Należy wskazać, że w ustawie z dnia 19 listopada 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021* (Dz. U. poz. 2400, z późn. zm.) przewidziano przepis art. 49, a w *ustawie z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022* (Dz. U. poz. 2445) przepis art. 14, wyłączające zastosowanie art. 140 ust. 3 ustawy o finansach publicznych do opracowywania projektów ustaw budżetowych na te lata. Powyższe regulacje, jak i projektowane zmiany w przepisach systemowych podyktowane są trwałą, utrzymującą się na zdecydowanie wyższym niż miało to miejsce przed wybuchem pandemii COVID-19 poziomem niepewności odnośnie do planowania i wykonania ustawy budżetowej. Zaproponowana zmiana procentowanego udziału wydatków ujętych w rezerwach celowych została określona na podstawie doświadczeń związanych z pojawieniem się oraz następstwami spowodowanymi pandemią COVID-19. Modyfikacja brzmienia art. 140 ust. 3 nabiera tym samym istotnego znaczenia. Implementacja tego rozwiązania zapewni możliwość szybkiego działania w trakcie corocznego wykonywania ustawy budżetowej.

W art. 140 ust. 4 zwiększono maksymalną wysokość rezerwy celowej tworzonej w budżetach wojewodów z 1% do 2% wychodząc naprzeciw wnioskom dysponentów i doprecyzowano sposób ustalania wysokości tej rezerwy. Zwiększenie wysokości rezerwy pozostającej w dyspozycji wojewodów wynika głównie z zakresu realizowanych zadań i specyfiki tych budżetów, w ramach których, finansowane są liczne zadania w odrębnych działach klasyfikacji budżetowej. Zwiększona maksymalna wysokość rezerwy stworzy fakultatywnie – możliwość zabezpieczenia środków na nieprzewidziane na etapie konstruowania budżetu potrzeby finansowe i odpowiednio sfinansowanie dzięki elastyczności dysponowania tymi środkami w trakcie realizacji budżetu.

Ponadto, w ust. 5 i ust. 6 w sposób jednoznaczny wskazano na możliwość zabezpieczenia przez wojewodów (w ramach ogólnej kwoty wynagrodzeń ustalonej w ustawie budżetowej zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 1658, z późn. zm.) wydatków na wynagrodzenia z tytułu odpraw emerytalnych i odpraw w związku z przejściem na rentę z tytułu niezdolności do pracy. W wielu przypadkach, zatrudnienie w jednostkach administracji zespolonej wynosi mniej niż pięćdziesiąt etatów i w konsekwencji, stosunkowo niewielka kwota środków planowana jest na wynagrodzenia. Jednostki te mają zatem ograniczoną możliwość zabezpieczania środków na ewentualne wypłaty odpraw emerytalnych i odpraw w związku z przejściem na rentę z tytułu niezdolności do pracy. W zakresie środków zaplanowanych na wynagrodzenia z tytułu odpraw emerytalnych i odpraw w związku z przejściem na rentę z tytułu niezdolności do pracy, rezerwa ta będzie miała charakter rezerwy celowej. Należy zauważyć, że zgodnie z opublikowaną *ustawą okołobudżetową na rok 2022* (art. 16 ust. 1 i 2), wprowadzono w formie pilotażowej możliwość planowania przez

województw (w ramach rezerw, którymi dysponują) wydatków na wynagrodzenia z tytułu odpraw emerytalnych i odpraw w związku z przejściem na rentę z tytułu niezdolności do pracy. W związku z powyższym proponujemy dostosowanie regulacji w przedmiotowym zakresie do przepisów, które zostały już przyjęte.

zmiana w art. 143 ust. 1 i 2

W ust. 1 i ust. 2 zaproponowano skrócenie terminów na przekazanie informacji o przyjętych przez Radę Ministrów w projekcie ustawy budżetowej kwotach oraz przekazanie projektów planów finansowych dysponentom części budżetowych. Ze względu na realizację procesów budżetowych w systemie Trezor (szybkość przepływu informacji) nie ma potrzeby pozostawiania dotychczasowych, dłuższych terminów, co wpłynie na przyspieszenie prac budżetowych. Obecnie informacje, o których mowa w ust. 1 dysponenti części budżetowych przekazują, w terminie do dnia 25 października. Zaproponowano skrócenie tego terminu do 20 października. Natomiast informacje, o których mowa w ust. 2 (obecnie) jednostki podległe przekazują właściwym dysponentom do 1 grudnia. Zaproponowano skrócenie wskazanego terminu do 25 listopada.

zmiana w art. 146 ust. 1

Zmiana polega na skróceniu terminu na przekazanie jednostkom podległym informacji o kwotach dochodów i wydatków, w tym wynagrodzeń przez dysponentów części budżetowych do 7 dni kalendarzowych – ze względu na realizację procesów budżetowych w systemie Trezor (szybkość przepływu informacji).

zmiana w art. 150, dodanie ust. 2 i w art. 151, dodanie ust. 3

Zmiany w ww. przepisach są konieczne w związku z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi. Przepisy ustawy w obecnym brzmieniu nie zawierają regulacji stanowiącej, od jakiego terminu należy liczyć odsetki od kwot dotacji niewykorzystanych, przyznanych na podstawie umów zawartych w trybie art. 150 i art. 151 ustawy (kwestie terminu, od którego należy liczyć odsetki od kwot dotacji przypadających do zwrotu, zostały uregulowane wprost jedynie w art. 168 ust. 1, art. 169 ust. 5 oraz w art. 252 ust. 6 ustawy).

Dla przejrzystości i jasności prowadzenia postępowania administracyjnego w tym zakresie zasadne jest precyzyjne określenie wskazanych terminów. W projektowanych przepisach sprecyzowano zatem, że od kwot dotacji niewykorzystanych, zwróconych po terminie określonym w umowie zawartej na podstawie art. 150 oraz na podstawie art. 151, nalicza się odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych począwszy od dnia następującego po dniu, w którym upłynął termin zwrotu kwot dotacji niewykorzystanych w terminie, na który przyznano dotację.

zmiana w art. 152 ust. 1

Ze względu na zmianę brzmienia art. 150 zasadna jest zmiana o charakterze redakcyjnym w art. 152 ust. 1.

zmiana art. 153

Zaproponowano nowe brzmienie art. 153. Zmiana ma na celu doprecyzowanie, że decyzje o zapewnieniu finansowania mogą być wydawane przez Ministra Finansów tylko w zakresie środków zaplanowanych w rezerwach celowych. Powyższe ma związek z podnoszonymi (także przez Najwyższą Izbę Kontroli) wątpliwościami interpretacyjnymi co do źródła udzielenia zapewnienia finansowania (dofinansowania) zadań ze środków budżetu państwa.

W celu zwiększenia przejrzystości finansowania (dofinansowania) zadań, uregulowano kwestię dotyczącą zmiany udzielonego zapewnienia finansowania poprzez wskazanie, że zmiana taka może dotyczyć wyłącznie bieżącego roku budżetowego lub następnych lat budżetowych. Wyłączono w ten sposób wprost możliwość korygowania decyzji wydanych w minionych latach budżetowych. Wskazano także, że wniosek w sprawie zmiany udzielonego zapewnienia finansowania przedkładany jest Ministrowi Finansów nie później niż 10 dni przed upływem terminu, o którym mowa w art. 154 ust. 2 (tj. końca roku budżetowego).

zmiana art. 154

Zmiana brzmienia art. 154 polega na:

- uspoźnieniu terminów podziału rezerw celowych poprzez wprowadzenie jedynie dwóch terminów podziału, tj. podstawowego terminu podziału rezerw celowych – 15 października roku budżetowego, a dla rezerw z udziałem środków UE i EFTA, środków z kredytów lub innych źródeł, na zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa, usuwanie skutków klęsk żywiołowych oraz dla zadań, dla których wydano decyzje o zapewnieniu finansowania – do końca roku budżetowego,
- uproszczeniu regulacji dotyczących podziału rezerwy celowej przeznaczonej na realizację programów finansowanych ze środków UE. W przepisie tym określono również zasady podziału rezerwy na realizację programów z udziałem środków niepodlegających zwrotowi (art. 5 ust. 1 pkt 3), w związku ze zmianą wprowadzoną w art. 111 pkt 16, co przyczyni się do sprawniejszej realizacji projektów z udziałem tych środków,
- wprowadzeniu regulacji nakładającej obowiązek przygotowania przez właściwych dysponentów części budżetowych propozycji podziału rezerw celowych, w wyniku których następuje zwiększenie wydatków w częściach, którymi dysponują wojewodowie i poinformowanie ich o tym fakcie, w terminie do dnia 30 września roku budżetowego, co ma zapewnić wojewodom możliwość terminowego wystąpienia do Ministra Finansów o podział rezerw celowych,

- wdrożeniu regulacji określających termin składania wniosków przez dysponentów części budżetowych o podział rezerw celowych. Zgodnie z projektowanym przepisem dysponent występuje z wnioskiem o podział rezerwy celowej nie później niż 10 dni przed upływem terminu, o którym mowa w ust. 1 tj. do 5 października danego roku lub na 10 dni przed upływem terminu, o którym mowa w ust. 2 tj. do 21 grudnia danego roku. Jednocześnie w projektowanym przepisie doprecyzowano, że regulacji określającej termin na złożenie wniosku przez dysponenta nie należy stosować do rezerw celowych, o których mowa w ust. 2 pkt 1–3 (tj. określonych w art. 140 ust. 2 pkt 2 i 3, przeznaczonych na finansowanie zobowiązań Skarbu Państwa, przeznaczonych na przeciwdziałanie klęskom żywiołowym i usuwanie ich skutków). Szczególny charakter wymienionych wyżej rezerw powoduje, że utrudnione jest określenie w sposób sztywny i precyzyjny terminu na złożenie wniosku przez dysponenta o podział rezerw celowych. W rezerwach tych są bowiem ujmowane m.in. środki dedykowane finansowaniu zdarzeń o charakterze losowym. Z przepisów powinna wynikać możliwość uruchamiania środków ujętych w ww. rezerwach bez z góry ustalonego ograniczenia czasowego (w szczególności co do terminu wnioskowania o środki z tych rezerw).

dodanie art. 154a

Przyczynami wprowadzenia nowej regulacji art. 154a są:

- konieczność przeniesienia do odrębnej jednostki redakcyjnej regulacji zawartej w art. 154 ust. 4 z uwagi na podmiot regulacji, tj. podział rezerwy celowej przez Radę Ministrów oraz ze względu na konieczność doprecyzowania zasad jej podziału. Obecne brzmienie art. 154 ust. 4 budziło wiele wątpliwości interpretacyjnych ze względu na brak określonego terminu podziału rezerwy przez Radę Ministrów. Z obowiązujących przepisów jednoznacznie nie wynikało, czy wskazany w art. 154 ust. 1 termin podziału rezerw celowych przez Ministra Finansów w porozumieniu z właściwymi ministrami lub innymi dysponentami części budżetowych, tj. „nie później niż do dnia 15 października”, odnosi się również do rezerwy celowej, za której podział odpowiedzialna jest Rada Ministrów;
- proponowany termin 30 września na dokonanie podziału tej rezerwy przez Radę Ministrów umożliwi rozdysponowanie tej rezerwy decyzjami Ministra Finansów do 15 października, w tym dysponentci będą mieli możliwość złożenia wniosków 10 dni przed upływem tego terminu, zgodnie z projektowaną regulacją art. 154 ust. 8;
- określanie wysokości limitu rezerwy celowej poz. 19 pn. „Rezerwa płacowa na zmiany organizacyjne i nowe zadania (w tym na skutki przechodzące)” w zakresie skutków przechodzących roku bieżącego na rok następny. Zaproponowany termin podziału do 30 września zwiększy możliwość dokładniejszego prognozowania wysokości skutków przechodzących na kolejne lata.

uchylenie art. 156

Uchylenie tego przepisu ma na celu odbiurokratyzowanie czynności wykonywanych przez wojewodów w zakresie informowania Ministra Finansów o dokonanym podziale rezerwy, o której mowa w art. 140 ust. 4 ustawy. Informacje w tym zakresie mogą zostać pozyskane za pośrednictwem systemu Trezor - bez potrzeby utrzymywania ustawowo określonego obowiązku zawiadamiania Ministra Finansów przez wojewodów o tym fakcie.

zmiana w art. 165, uchylenie ust. 2

Proponowana zmiana polegająca na uchyleniu ust. 2 wiąże się z tym, że przepis nie jest realizowany (nie znajduje zastosowania), ponieważ istnieje wyłącznie jedna część budżetowa, w której ujmuje się zarówno obsługę długu zagranicznego Skarbu Państwa i obsługę długu krajowego Skarbu Państwa.

zmiana w art. 167 ust. 1

Zmiana dotyczy ust. 1 i polega na uelastycznieniu procesu dokonywania wpłat środków własnych Unii Europejskiej do jej budżetu. Należy zauważyć, iż procedowanie budżetu UE jak i krajowego prowadzone jest równolegle, a wielkość środków własnych, które UE ustali ostatecznie na końcowym etapie tego procesu, podlega częstej korekcie. Dlatego też, zasadne jest urealnienie tej kwoty, przy jednoczesnym zapewnieniu pełnej realizacji wynikających z umowy międzynarodowej zobowiązań.

zmiana w art. 167a ust. 3 pkt 2

Zaproponowana zmiana dotyczy dostosowania brzmienia przedmiotowego przepisu do zmian wprowadzonych w art. 154.

zmiana w art. 168 ust. 1

Projektowana zmiana w ust. 1 – przepisu co do zasady regulującego terminy zwrotu kwot dotacji niewykorzystanych w przypadkach, w których dotacja przekazywana jest beneficjentom bez zawarcia umów, o których mowa w art. 150 i art. 151, polega na dodaniu zastrzeżenia stosowania art. 150 pkt 5 w odniesieniu do zwrotu dotacji udzielonych z budżetu państwa w części dotacji niewykorzystanej do końca roku budżetowego lub w terminie określonym w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 181 ust. 3. Zmieniany przepis wymaga uzupełnienia, ponieważ art. 151 ust. 2 pkt 6 stanowi regulację analogiczną do art. 150 pkt 5 i określa indywidualnie termin zwrotu kwot dotacji niewykorzystanych.

zmiana w art. 169 ust. 2, 5 i 6

W art. 169 ust. 2 doprecyzowano w jakim przypadku dotacje pobrane z budżetu państwa należy uznać za dotacje pobrane w nadmiernej wysokości.

Ponadto zmiana przepisu dotyczy brzmienia wprowadzenia do wyliczenia w ust. 5. Polega na wyeliminowaniu wątpliwości w zakresie terminu, od którego nalicza się odsetki, w przypadku braku zwrotu dotacji przyznawanych z budżetu państwa. Wskazano, że odsetki będą naliczane począwszy od dnia następującego po terminie przekazania z budżetu państwa dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub stwierdzenia nieprawidłowego naliczenia lub nienależnego pobrania dotacji. W ust. 6 zaproponowano zmianę doprecyzowującą brzmienie przepisu do zmian wprowadzanych niniejszą ustawą w art. 150.

zmiana w art. 170 ust. 1

Zgodnie z nowym brzmieniem przepisu zmiany kwot dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone odrębnymi ustawami jednostkom samorządu terytorialnego mogą następować do końca roku budżetowego. Zmiany kwot dotacji na dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego mogą następować zaś do 30 listopada. Proponowana zmiana wychodzi naprzeciw potrzebom jednostek samorządu terytorialnego oraz uwzględnia postulaty zgłaszane przez wojewodów.

zmiana w art. 171, dodanie ust. 1 a, zmiana ust. 3 i dodanie ust. 11 i 12

W dodawanym ust. 1a wskazano na możliwość przeniesienia wydatków do nowoutworzonego rozdziału na mocy rozporządzenia Ministra Finansów wydanego na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy, w związku z wejściem w życie odrębnych przepisów, co usankcjonuje dokonywanie przez dysponentów przeniesień wydatków w ramach danej części i działu budżetu państwa pomiędzy rozdziałami, a nowymi rozdziałami, utworzonymi w trakcie roku budżetowego. Nowy ust. 1a umożliwi zatem dysponentom dokonywanie przeniesień wydatków w trakcie roku budżetowego do nowych rozdziałów.

W ust. 3 zwiększono kwoty wydatków majątkowych (ze 100 tys. zł na 500 tys. zł), co do których nie jest wymagana zgoda Ministra Finansów na dokonanie zwiększenia albo zmniejszenia tych wydatków. Zmiana pozwoli na bardziej efektywne zarządzanie posiadanymi środkami oraz uprości i zmniejszy obciążenia dysponentów części budżetowych. Ponadto zmiana brzmienia przepisu ma na celu odbiurokratyzowanie czynności wykonywanych przez dysponentów w zakresie informowania Ministra Finansów o dokonanym przeniesieniu, poniżej kwoty, o której mowa w art. 171 ust. 3 ustawy. Informacje w tym zakresie mogą zostać pozyskane za pośrednictwem systemu Trezor - bez potrzeby utrzymywania ustawowo określonego obowiązku informowania.

Uchylony zostanie ust. 8, a dodane ust. 11 i ust. 12, wprowadzając tym samym możliwość przenoszenia wydatków w budżetach wojewodów – w trakcie wykonywania budżetu w ramach planu wydatków – na zadania zlecone do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego, pomiędzy działami klasyfikacji budżetowej, co stanowi odstępstwo od ogólnej zasady zawartej w ustawie o finansach publicznych, odnośnie do braku możliwości przenoszenia wydatków przez dysponentów części budżetowych pomiędzy działami klasyfikacji budżetowej. Biorąc

pod uwagę, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują liczne zadania publiczne zlecone ustawami, które ze względu na rodzaj działalności klasyfikowane są w różnych działach klasyfikacji budżetowej, konieczne jest uelastycznienie przepisów w tym zakresie. Przyjęte rozwiązanie pozwoli wojewodom na zarządzanie środkami finansowymi w przypadku zidentyfikowania oszczędności w danym obszarze i zapewnienie prawidłowej realizacji zadań. Jednocześnie, w celu właściwego nadzoru nad budżetem państwa proponuje się zastrzeżenie, że w sytuacji przeniesienia wydatków dysponent nie będzie mógł wnioskować o zwiększenie planu wydatków z rezerw celowych, na zadania na które został zmniejszony plan wydatków w trakcie realizacji budżetu w wyniku przeniesień dokonanych w tym trybie, z wyłączeniem środków, które zostały przeznaczone na sfinansowanie zobowiązań wymagalnych na podstawie art. 164. O wszelkich dokonanych zmianach dysponenci powinni niezwłocznie informować Ministra Finansów.

zmiana w art. 177 ust. 6 i uchylene ust. 8

Zdecydowano o dokonaniu modyfikacji brzmienia przepisu ust. 6, wskazującego na podstawie jakich przesłanek, zablokowane środki, mogą zostać ujęte w nowotworzonej rezerwie celowej. Odnosząc się jedynie do literalnego brzmienia przepisu można wywnioskować, że do rezerwy celowej może zostać przeniesiona jedynie kwota wydatków zablokowanych na podstawie ust. 1 pkt 2 i 3 (łącznie) a nie, przykładowo tylko na podstawie ust. 1 pkt 2 (albo jedynie ust. 1 pkt 3). Poza tym, brak jest racjonalnego uzasadnienia dla tego, aby środki zablokowane na mocy ust. 1 pkt 1 i 4 były wyłączone z możliwości ujęcia ich w nowej rezerwie celowej (analogicznie jak te z pkt 2 i 3).

Zaproponowano uchylene w art. 177 ust. 8, zgodnie z którym Minister Finansów informuje niezwłocznie Radę Ministrów o przyczynach podjęcia decyzji, o których mowa w ust. 3 pkt 1. Rada Ministrów może natomiast uchylene decyzję Ministra Finansów w terminie 30 dni od dnia poinformowania o podjęciu decyzji. Przepis ten prowadzi do nadmiernego wydłużenia procesu związanego z wdrożeniem decyzji o blokowaniu planowanych wydatków, jak również z utworzeniem nowej rezerwy celowej, w szczególności gdy decyzje zapadają w ostatnich dniach roku budżetowego (roczność budżetu).

dodanie art. 180c

Projektowany art. 180c ma na celu ujednoczenie kwestii zapisu kwot dochodów i wydatków budżetu państwa w aktach wykonawczych wydawanych na podstawie ustawy o finansach publicznych (m.in. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów i rozporządzenia Rady Ministrów), jak też na podstawie innych ustaw niż ustawa o finansach publicznych. Na mocy ww. aktów wykonawczych dokonuje się przeniesień planowanych dochodów i wydatków budżetowych między częściami budżetu państwa. Zapis ww. kwot wynikający z ustawy budżetowej to zapis w pełnych tysiącach złotych i zasadne jest, aby kwoty w aktach wykonawczych prezentowane były w analogiczny sposób.

zmiana w art. 181 ust. 4 i uchylenie ust. 6 i 7

Zaproponowano doprecyzowanie brzmienia ust. 4 polegające na wskazaniu, że w wykazie, o którym mowa w ust. 2, nie mogą być ujęte wydatki, które w toku realizacji budżetu zostały zwiększone w trybie art. 171 ust. 3, art. 171 ust. 3 i 4 oraz art. 173 ust. 2.

Natomiast uchylenie ust. 6 i 7, wiąże się z tym, że zawarte w art. 181 ust. 6 i 7 wyjątki od ogólnej procedury dotyczącej środków niewygasających dotychczas nie miały zastosowania w praktyce. Pozostawienie środków na rachunkach bankowych dysponentów na wybrane zadania jest ponadto nieefektywne z punktu widzenia zarządzania płynnością budżetu państwa. W przypadku przekazania środków na subkonto centralne dotyczące środków niewygasających środki te mogą być lokowane w ramach elastycznego zarządzania płynnością budżetu państwa. W przypadku pozostawienia środków na rachunkach bankowych dysponentów będą to środki „zablokowane” z punktu widzenia zarządzania budżetem państwa. Brak jest przy tym przeszkód, aby były uruchamiane na wniosek dysponenta, tak jak pozostałe środki na wydatki. Ujednoczenie procedury w tym zakresie jest zasadne – uprości również przepływ informacji i analizę wykorzystania środków niewygasających oraz sprawozdawczość.

uchylenie art. 183

Proponuje się uchylenie art. 183 ustawy o finansach publicznych, który zobowiązuje Ministra Finansów do przedstawiania sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu i Najwyższej Izbie Kontroli „Informacji o przebiegu wykonania ustawy budżetowej za pierwsze półrocze” w terminie do 10 września. „Informacja o wykonaniu budżetu państwa” jest prezentowana i publikowana na bieżąco, co miesiąc, w formie „Komunikatu”, „Szacunkowych danych z wykonania budżetu państwa” oraz „Sprawozdań” za dany okres, na stronie internetowej Ministerstwa Finansów i jest ogólnodostępna. Komunikat przedstawia najbardziej aktualne dane o dochodach, wydatkach i poziomie deficytu/nadwyżki budżetu państwa, natomiast Szacunkowe dane i Sprawozdania z wykonania budżetu państwa prezentują szczegółowe zestawienia tabelaryczne w ww. zakresie. Omówienie planów finansowych jednostek/institucji pozabudżetowych nie stanowi materii Informacji.

Należy ponadto podkreślić, że realizacja obowiązku z art. 183 nie jest bezpośrednio związana z realizacją przez Sejm RP kontroli wykonania ustawy budżetowej. Nie jest także podstawą oceny, ani tym bardziej formą udzielenia absolutorium z wykonania ustawy budżetowej za pierwsze półrocze. Obecnie, w dobie informatyzacji i cyfryzacji, z uwagi na comiesięczne, bieżące prezentowanie danych o wykonaniu ustawy budżetowej przepis stracił swoje znaczenie i tym samym stał się zbędny.

zmiana w art. 192 ust. 1, art. 208 ust. 2 i 3, uchylenie ust. 4 oraz art. 209 ust. 1

W art. 192 i w art. 209 proponuje się zmianę brzmienia ust. 1 a w art. 208 ust. 2 i 3. Propozycja zmiany wynika ze zniesienia z dniem 31 sierpnia 2017 r. ARR. Obecnie jedyną agencją

obsługującą środki wspólnej polityki rolnej w Polsce jest ARiMR. Ponadto ujednociono pisownię wspólnej polityki rolnej – małą literą.

Natomiast uchylene regulacji art. 208 ust. 4 wynika z faktu, że zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 719) finansowanie wyprzedzające w ramach wspólnej polityki rolnej, o którym mowa w ww. artykule, jest realizowane w ramach środków zaplanowanych w budżecie państwa, a nie budżecie środków europejskich i przekazywanie ich do dyspozycji dysponentów nie odbywa się już na podstawie dyspozycji Ministra Finansów składanych w BGK.

zmiana w art. 196 ust. 3

Zmiana w ust. 3 ma charakter doprecyzowujący i polega na dodaniu do katalogu rachunków bankowych, również rachunków budżetu środków europejskich. Zmiana stanowi uzupełnienie regulacji wprowadzonej wcześniej do artykułu 196 (ust. 2a), poprzez wskazanie podmiotu upoważnionego do dokonania wyboru banku prowadzącego rachunki budżetu środków europejskich.

zmiana w art. 203, dodanie ust. 2

Zmiana ma na celu doprecyzowanie, podobnie jak przepis art. 202 w stosunku do środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, kwestii gromadzenia środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3, na rachunkach bankowych. Regulacja ma związek ze zmianą wprowadzoną w art. 111 pkt 16.

Zmiany w przepisach innych ustaw

W art. 2 dokonano zmiany brzmienia art. 492 § 1, art. 582¹ § 2 pkt 2, art. 693² § 3, art. 693⁶ § 1 pkt 1, w art. 693⁹ § 2, w art. 736 § 4, w art. 742 § 1 i 4, w art. 751 § 4, w art. 752 § 1, w art. 752¹ § 1, w art. 752² § 3, w art. 755¹, w art. 807 § 1, w art. 808 § 1 i 2, w art. 852 § 1 i 2, w art. 862 § 1, w art. 883 § 2, w art. 896 § 1 pkt 2, w art. 910 § 1 pkt 2, w art. 911⁸ § 1 pkt 2, w art. 941, w art. 967, w art. 1003 § 2, w art. 1024 § 1 pkt 4, w art. 1029 § 1, w art. 1030, w art. 1031, w art. 1032 § 1, w art. 1033 § 1, w art. 1034, w art. 1036 § 2, w art. 1038 § 1, w art. 1040, w art. 1064¹¹ § 3, w art. 1083 § 4 oraz w art. 1123 § 3 ustawy Kodeks postępowania cywilnego w różnych przypadkach wyrazy „rachunek depozytowy Ministra Finansów” zastąpiono użytymi w odpowiednim przypadku wyrazami „rachunek depozytowy Skarbu Państwa”.

W art. 3 dokonano zmiany w art. 165 w § 2a ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji poprzez zastąpienie wyrazów „Ministra Finansów” wyrazami „Skarbu Państwa”.

Propozycje zmian w art. 4-5 oraz art. 7 wynikają z wątpliwości interpretacyjnych w zakresie wymogu bądź braku konieczności uzyskiwania zgody Ministra Finansów i pozytywnej opinii

sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu w stosunku do zmian w planie Funduszu Wsparcia Policji, Funduszu Wsparcia Straży Granicznej i Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej.

W art. 6 dokonano zmiany w art. 76b ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, co ma na celu doprecyzowanie przepisów w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników. Proponowane zmiany dostosowują dotychczasowe rozwiązania w zakresie zasad prowadzenia gospodarki finansowej funduszu składkowego na podstawie rocznego planu rzeczowo-finansowego, który jest sporządzany przez Zarząd Funduszu Składkowego i zatwierdzany przez Radę Nadzorczą Funduszu Składkowego oraz przedstawiany do wiadomości ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi oraz ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych.

Wprowadzenie powyższych zmian odnośnie do zmiany terminów opracowywania i zatwierdzania rocznego planu rzeczowo-finansowego Funduszu Składkowego uzasadnione jest tym, iż opracowany projekt planu Funduszu Składkowego jest niezbędny do określenia odpisu na Funduszu Motywacyjny w ramach Funduszu Administracyjnego i opracowania projektu planu Funduszu Motywacyjnego przez Prezesa KRUS. Przepis art. 81b ust. 2 stanowi, że projekt planu finansowego opracowuje Prezes Kraszy w terminie do dnia 15 czerwca. Termin 31 lipca wskazany w art. 81b ust. 3 na zatwierdzenie projektu planu Funduszu Motywacyjnego przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych może kolidować z terminem sporządzenia projektu budżetu KRUS, który od kilku lat przypada na pierwsze dni sierpnia.

W związku ze zmianą art. 78b i dodaniem ust. 2a, jednocześnie należy dokonać zmian ustaw ustrojowych dotyczących funduszy, o których mowa w art. 8-9, art. 15, art. 18, art. 20, art. 23, art. 26, art. 28 32 oraz art. 35 i 36, natomiast w art. 42 zawarto przepis przejściowy dotyczący tej kwestii.

W art. 11 zmienione zostało brzmienie art. 27b ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny wykonawczy* (Dz. U. z 2021 r. poz. 53, z późn. zm.). Wyrazy „Ministra Finansów” zastąpiono wyrazami „Skarbu Państwa”.

Zmiany ustaw w art. 12, art. 17, art. 19 oraz 27 – wynikają z konieczności dostosowania przepisów tych ustaw w związku ze zmianami wprowadzanymi w art. 29 ustawy o finansach publicznych.

W art. 10. przewiduje się zmiany w art. 39 ust. 3a i 4 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, jakie należy wprowadzić w związku ze zmianą wprowadzoną przez projektodawcę w ustawie o finansach publicznych. Potrzeba zmian i jej cel zostały opisane w uzasadnieniu do zmiany art. 282 ust. 1.

W art. 13 dokonano zmiany brzmienia art. 53 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Przedmiotowa zmiana polega na umożliwieniu przekazania dotacji celowej do

Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z przeznaczeniem na rekompensatę składek przekazywanych na rzecz otwartych funduszy emerytalnych. Przepis ten pozwoli na wyeliminowanie wątpliwości odnośnie do zasad klasyfikowania środków z tytułu przekazania składek do otwartych funduszy emerytalnych.

W art. 14 zmieniono brzmienie art. 31a w § 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – *Prawo o ustroju sądów powszechnych* (Dz. U. z 2020 r. poz. 2072, z późn. zm.) w związku ze zmianą w ustawie o finansach publicznych terminologii „rachunek depozytowy Ministra Finansów” na „rachunek depozytowy Skarbu Państwa”.

W art. 16 zaś zmieniono brzmienie art. 227 i 404 ust. 2 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – *Prawo upadłościowe* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1228, z późn. zm.) w związku ze zmianą w ustawie o finansach publicznych terminologii „rachunek depozytowy Ministra Finansów” na „rachunek depozytowy Skarbu Państwa”.

W art. 21 przewiduje się zmianę w art. 25 w ust. 4 w pkt 1 lit. h ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o służbie cywilnej*, jaką należy wprowadzić w związku ze zmianą wprowadzoną przez projektodawcę w ustawie o finansach publicznych. Potrzeba zmian i jej cel zostały opisane w uzasadnieniu do zmiany art. 280 ust. 1.

W art. 22 projektowanej ustawy uchylono art. 20 ustawy z dnia 21 lipca 2015 r. *o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego* (Dz. U. z 2018 r. poz. 2232, z późn. zm.), który stanowił o przedstawieniu RDS informacji o przebiegu wykonania ustawy budżetowej za pierwsze półrocze sporządzanej przez Ministra Finansów. Zmiana ta jest skorelowana ze zmianą przepisów ustawy o finansach publicznych (uchylenie art. 183) i stanowi konsekwencję zniesienia obowiązku sporządzania informacji o przebiegu wykonania ustawy budżetowej za pierwsze półrocze. Obowiązek sporządzania ww. informacji wynika z przepisów ustawy o finansach publicznych – natomiast przepisy ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, przewidywały przedstawienie informacji również temu organowi. A zatem, w przypadku uchylecia obowiązku sporządzania informacji, należało uchylić również bezpośrednio powiązany z nim art. 20 ww. ustawy.

W art. 24 dokonano zmiany brzmienia art. 53a ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – *Prawo o prokuraturze* (Dz. U. z 2021 r. poz. 66, z późn. zm.) Wyrazy „Ministra Finansów” zastąpiono wyrazami „Skarbu Państwa”.

W art. 25 dokonano zmian w art. 3 ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz. U. z 2022 r. poz. 393, z późn. zm.), polegającej na tym, że w zakresie uprawnień ministra sprawującego nadzór nad agencją wykonawczą do Przewodniczącego Komitetu stosuje się przepisy ustawy o finansach publicznych. Powyższa zmiana ma związek ze zmianami w zakresie planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych.

W art. 33 zmieniono brzmienie art. 47 ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1610). Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 47 ust. 1 ww. ustawy minister właściwy do spraw wewnętrznych, po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw finansów publicznych, może dokonywać przeniesień wydatków budżetowych między częściami, działami, rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków budżetu państwa w celu wykonania niniejszej ustawy. Powyższa regulacja stanowi *lex specialis* względem przepisów ustawy o finansach publicznych. Celem projektowanej zmiany jest usunięcie istniejących wątpliwości interpretacyjnych poprzez wyraźne wskazanie w ust. 1, że przeniesień wydatków budżetu państwa można dokonywać wyłącznie między działami, rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków. Ponadto wskazano, że przeniesień tych będzie dokonywał minister właściwy do spraw finansów publicznych na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jak również doprecyzowano, że przeniesienia będą dokonywane jedynie w zakresie świadczeń motywacyjnych. W ust. 2 sformułowany został analogiczny przepis w zakresie świadczeń motywacyjnych przysługujących funkcjonariuszom Służby Więziennej. Przeniesień wydatków na ww. świadczenia będzie dokonywał minister właściwy do spraw finansów publicznych na wniosek Ministra Sprawiedliwości. Natomiast Prezes Rady Ministrów będzie mógł, w drodze rozporządzenia, dokonywać przeniesień wydatków budżetu państwa na świadczenia motywacyjne, przysługujące funkcjonariuszom pożarnictwa pełniącym służbę w Państwowej Straży Pożarnej, między częściami, działami, rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków w celu wykonania ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw*.

W art. 34 dokonano zmiany brzmienia art. 6 ustawy z dnia 20 maja 2021 r. *o zmianie ustawy – Prawo o prokuraturze, ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1236) przez zastąpienie wyrazów „Ministra Finansów” wyrazami „Skarbu Państwa”.

Przepisy przejściowe

Art. 37 zawiera rozwiązanie, zgodnie z którym przepisy art. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych ma zastosowanie po raz pierwszy do opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2024 oraz sporządzenia sprawozdań z wykonania planów finansowych za rok 2024. Natomiast art. 38 reguluje kwestię stosowania przepisów art. 21 ust. 1, art. 24 ust. 2 oraz art. 31 przy sporządzaniu planów finansowych na rok 2024. W art. 39 przewidziano natomiast rozwiązanie, które normuje kwestie dotyczące przygotowania projektu ustawy budżetowej na rok 2024.

Art. 40 zawiera przepis przejściowy określający termin stosowania dotychczasowych przepisów regulujących kwestie umów o dotację.

Art. 41 reguluje kwestie stosowania dotychczasowych przepisów ustawy do spraw wszczętych w zakresie zwrotu dotacji oraz dochodów budżetowych, o których mowa odpowiednio w art. 169, art. 252 oraz art. 255 ustawy zmienianej i niezakończonych.

W art. 43 przewidziano przepis przejściowy regulujący kwestię sporządzania planu działalności oraz sprawozdania z jego wykonania.

Art. 44 zawiera przepis przejściowy odnoszący się do możliwości uzyskania kwalifikacji audytora wewnętrznego poprzez ukończenie studiów podyplomowych oraz odbycie dwuletniej praktyki w zakresie audytu wewnętrznego. Tryb ten będzie miał zastosowanie dla wszystkich osób, które do dnia 31 grudnia 2025 r. spełnią warunki wskazane w przepisach, tzn. do tego dnia uzyskają świadectwo ukończenia studiów podyplomowych w wymaganym zakresie oraz zakończą dwuletnią praktykę w zakresie audytu wewnętrznego, o której mowa w przepisach ustawy. Należy jednocześnie podkreślić, że uprawnienia do prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych nabyte dotychczas w tym trybie pozostaną w mocy i nie będą weryfikowane poprzez konieczność zdawania egzaminu państwowego lub uzyskiwania certyfikatów wskazanych w ustawie.

W projektowanych art. 45–49, 51, 52 pkt 2 i 5 oraz art. 53 wprowadzono przepisy przejściowe w zakresie stosowania przepisów odnoszących się do kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego oraz w zakresie wydania przepisów wykonawczych do niniejszej nowelizacji.

Art. 50 określa termin stosowania przepisów niniejszej ustawy do umów w zakresie prowadzenia obsługi bankowej rachunków budżetu środków europejskich, o której mowa w art. 196 ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1.

W art. 52 pkt 1, 3–4 projektu ustawy przewidziano przepisy przejściowe, w związku uchynieniem art. 41 ust. 5 oraz dodaniem art. 73a ust. 2, które stanowią delegacje ustawowe do wydania przez Ministra Finansów rozporządzeń. Ponadto w związku ze zmianą art. 72 ust. 1 pkt 1 dotyczącą zmiany nazwy tytułu dłużnego konieczna będzie zmiana rozporządzenia wydawanego na podstawie art. 72 ust. 2. Zdecydowano o utrzymaniu w mocy obowiązujących aktów prawnych, nie dłużej jednak niż przez 24 miesiące od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Ponadto w związku ze zmianą art. 73 ustawy o finansach publicznych dodano przepis przejściowy w zakresie obliczania wartości nominalnej zobowiązań z tytułu gwarancji i poręczeń.

W art. 54 projektu ustawy określono termin wejścia w życie ustawy na 1 stycznia 2023 r.

Zawarte w projekcie ustawy regulacje nie będą miały wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Brak jest możliwości podjęcia alternatywnych środków osiągnięcia celu projektowanej regulacji w stosunku do działań legislacyjnych.

Projektowana regulacja nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych* (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597) i nie podlega notyfikacji Komisji Europejskiej.

Stosownie do postanowień art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 4 i § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – *Regulamin pracy Rady Ministrów* (M. P. z 2022 r. poz. 348) projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.