



Warszawa, dnia 31 stycznia 2019 r.

## **Opinia**

### **do ustawy o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw**

**(druk nr 1082)**

#### **I. Cel i przedmiot ustawy**

Zmiana ustawy o Radzie Ministrów wprowadza podstawę prawną umożliwiającą Prezesowi Rady Ministrów przyznawanie osobom fizycznym, w szczególnie uzasadnionych przypadkach (w tym za wybitne osiągnięcia naukowe, sportowe lub z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa narodowego), po zasięgnięciu opinii właściwego ministra, nagród specjalnych ze środków rezerwy ogólnej budżetu państwa. W konsekwencji tej podstawowej zmiany ustawa przewiduje zwolnienie przyznanej przez Prezesa Rady Ministrów nagrody specjalnej z podatku dochodowego od osób fizycznych (zmiana ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych) oraz zniesienie obowiązku wliczania nagrody do dochodu służącego do ustalania prawa do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (zmiana ustawy o pomocy społecznej).

Ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

#### **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił ustawę na 77. posiedzeniu w dniu 31 stycznia 2019 r. w oparciu o przedłożenie rządowe.

Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Poprawki Komisji zmieniły termin wejścia w życie ustawy (z 1 stycznia 2019 r. na 14 dni od dnia ogłoszenia) oraz dokonały zmian techniczno-legislacyjnych zmierzających do prawidłowego oznaczenia nowowprowadzanych jednostek redakcyjnych.

W trakcie drugiego czytania (na posiedzeniu Sejmu) zgłoszono cztery poprawki, z których przyjęto jedną skracającą *vacatio legis* z 14 dni od dnia ogłoszenia na jeden dzień od dnia ogłoszenia ustawy.

Ustawa została przekazana do Senatu w dniu 31 stycznia 2019 r.

### **III. Uwaga ogólna**

Ustawa wprowadza możliwość przyznania nagród specjalnych przez Prezesa Rady Ministrów, w szczególnie uzasadnionych przypadkach (przykładowo wymienia, że mogą to być wybitne osiągnięcia naukowe, sportowe lub z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa narodowego). Decyzja premiera w tym zakresie jest więc decyzją arbitralną. Przepisy nie tworzą skonkretyzowanej materialnej podstawy o ubieganie się o przyznanie nagrody przez określone podmioty, nie wskazują na wysokość nagrody oraz nie przesądzają o proceduralnych możliwościach odwołania w administracyjnym i sądowym trybie postępowania (weryfikacji decyzji premiera). Takie rozwiązanie (przyznawanie nagród o uznaniowym charakterze) powinno być traktowane jako wyjątkowe, także w obliczu podstawowych zadań jakie przypisane są administracji rządowej (m. in. polityka wewnętrzna i zagraniczna, zapewnienie wykonania ustaw, wydawanie rozporządzeń, koordynacja i kontrola prac organów administracji i inne w wymienione w art. 146 Konstytucji). Tymczasem przedmiotowy przepis jest kolejnym przepisem wprowadzającym do systemu prawa możliwość uznaniowego przyznawania tego typu przysporzeń. Obok uprawnień do przyznawania nagród specjalnych przez właściwych ministrów<sup>1</sup>, obowiązujące przepisy przewidują, że Prezes Rady Ministrów, w szczególnie uzasadnionych przypadkach (w drodze decyzji administracyjnej o uznaniowym charakterze), ma możliwość przyznania emerytury i renty specjalnej (art. 82 i art. 124 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych). Prezes Rady Ministrów przyznaje też (tym razem poza trybem przewidzianym w kodeksie postępowania administracyjnego) nagrody za wyróżniające się rozprawy doktorskie, wysoko ocenione osiągnięcia będące podstawą nadania stopnia doktora habilitowanego lub osiągnięcia w zakresie działalności naukowej lub wdrożeniowej (art. 364 ust. 1 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce) oraz nagrody specjalne za ważne dla kraju

---

<sup>1</sup> Minister właściwy do spraw sportu; minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki; minister właściwy do spraw oświaty i wychowania; minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego (z reguły w odpowiednim trybie i po spełnieniu określonych kryteriów oraz (nie zawsze) w wysokości określonych w ustawie lub rozporządzeniu).

osiągnięcia naukowe (art. 364 ust. 4 1 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce). Szczególnie W tym drugim przypadku należy zauważyć w szczególności, że podstawa do przyznania nagrody specjalnej z nowowprowadzanych przepisów o Radzie Ministrów pokrywać się będzie z podstawą do przyznania nagrody z ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Również takie „duplikowanie” podstaw prawnych do przyznania nagrody może rodzić wątpliwości z legislacyjnego punktu widzenia.

#### **IV. Uwagi szczegółowe**

1) art. 1 nowelizacji, art. 31a ustawy o ustawy o Radzie Ministrów.

Przepis art. 31a ustawy o Radzie Ministrów zakłada, że nagrody specjalne premiera będą przyznawane z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Rezerwa ogólna w budżecie państwa jest tworzona ze względu na możliwość wystąpienia w trakcie roku budżetowego nieprzewidzianych w trakcie tworzenia budżetu państwa okoliczności. Co do zasady zadania nakładane na podmioty publicznoprawne przez ustawy są finansowane nie rezerwy ogólnej, gdyż nie taki jest cel wynikający ustawy o finansach publicznych, a z poszczególnych części budżetowych przepisanych właściwym dysponentom ustawy budżetowej. Zasady te wynikają wprost z ustawy o finansach publicznych i nie są powtarzane w ustawach „merytorycznych”. Propozycja poprawki skreśla nieuzasadnione i niespotykane w innych powszechnie obowiązujących przepisach rozwiązanie, zgodnie z którym określone ustawą zadania miałyby być finansowane nie z właściwej części budżetowej, a z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

Propozycja poprawki pozwala jednocześnie uniknąć wątpliwości interpretacyjnych związanych z zasadami dysponowania (na nagrody specjalne) środkami pochodzącymi z rezerwy ogólnej. Nagrody te ma przyznawać premier („z rezerwy ogólnej budżetu państwa”). Jednocześnie zgodnie z art. 155 ustawy o finansach publicznych rezerwą ogólną dysponuje Rada Ministrów (ust. 1), która może upoważnić, w drodze rozporządzenia, Prezesa Rady Ministrów (i Ministra Finansów) do dysponowania rezerwą ogólną do wysokości określonych kwot, uwzględniając zróżnicowanie tych kwot.

#### **Propozycja poprawki:**

– w art. 1, w art. 31a skreśla się wyrazy „, z rezerwy ogólnej budżetu państwa,”;

2) art. 1 nowelizacji, art. 31a ustawy o Radzie Ministrów.

Przepis art. 31a ustawy o Radzie Ministrów nie przesądza jaką formę przybierze decyzja Prezesa Rady Ministrów o przyznaniu (odmowie przyznania) nagrody – czy będzie to decyzja administracyjna, pozwalająca (w konsekwencji) otworzyć drogę do postępowania przed sądem administracyjnym, czy też inny akt administracji, z założenia niepodlegający zaskarżeniu. Biorąc pod uwagę przepisy ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 1) można przychylić się do tezy, że Prezes Rady Ministrów, w przedmiotowej sprawie (postępowanie przed organem administracji publicznej, w indywidualnej sprawie należącej do właściwości tego organu) wyda decyzje administracyjną. Nie można jednak wykluczyć interpretacji odmiennej. Celem rozwiania wątpliwości należy rozważyć doprecyzowanie przepisu.

W kontekście powyższych zastrzeżeń należy podnieść, że w przypadku przyznawanych przez premiera: emerytury i renty specjalnej oraz nagród specjalnych za wybitne osiągnięcia naukowe z ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, decyzje premiera co do otrzymania świadczenia to odpowiednio zaskarżalne decyzje administracyjne (art. 124 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) lub niezaskarżalne rozstrzygnięcia niebędące decyzjami w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 364 ust. 5 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce).

Przedstawiona propozycja poprawki przesądza, że do przyznania nagrody stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

**Propozycja poprawki:**

– w art. 1, w art. 31a dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 oraz dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

*„2. Do przyznania nagrody specjalnej Prezesa Rady Ministrów stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 oraz z 2019 r. poz. 60).”;*

3) art. 1 nowelizacji, art. 31a ustawy o Radzie Ministrów.

Brak wyraźnego „systemowego” osadzenia kompetencji Prezesa Rady Ministrów do przyznawania nagród specjalnych widoczny jest w systematyce ustawy o Radzie Ministrów. Przepis zawierający podstawę prawną dla premiera do przyznania nagrody, nie mieści się w materii żadnego z rozdziałów ustawy o Radzie Ministrów. Zarówno rozdziału 1 „Przepisy

ogólne”, rozdziału drugiego „Członkowie Rady Ministrów”, rozdziału 3 „Organy wewnętrzne Rady Ministrów”, rozdziału 4 „Posiedzenia Rady Ministrów” oraz rozdziału 6 „Zakres i zasady działania ministrów”, jak i rozdziału w którym został dodany – rozdziału 5 „Kancelaria Prezesa Rady Ministrów”.

Propozycja poprawki zakłada dodanie w ustawie o Radzie Ministrów nowego rozdziału, dotyczącego przyznawania nagród specjalnych przez Prezesa Rady Ministrów.

**Propozycja poprawki:**

– w art. 1:

- a) w poleceniu nowelizacyjnym wyrazy „po art. 31 dodaje się art. 31a” zastępuje się wyrazami „po rozdziale 6 dodaje się rozdział 7”,
- b) art. 31a oznacza się jako art. 39b oraz umieszcza się go w nowym rozdziale 7 z tytułem „Nagrody specjalne Prezesa Rady Ministrów”.

*Szymon Giderewicz*

*Główny legislator*