



Warszawa, dnia 21. 12. 2015 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW**

FS4..021.48.2015/3a.856.CWS.15

Pani

Elżbieta Rafalska
Minister Rodziny,
Pracy i Polityki Społecznej

Szanowna Pani Minister!

Uprzejmie informuję, że do przekazanego przy piśmie z dnia 2 grudnia 2015 r. znak: DSR-II-021.4.1.2015.KC projektu ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci dotyczącego wypłaty świadczenia wychowawczego w wysokości 500 zł - zgłaszam następujące uwagi:

I. Uwagi ogólne:

1. Zgodnie z projektem ustawy, finansowanie nowego świadczenia wychowawczego w wysokości 500 zł miesięcznie na dziecko będzie realizowane ze środków budżetu państwa. Uchwalenie ww. projektu ustawy spowoduje znaczący wzrost wydatków budżetu państwa. W latach 2016-2026, zgodnie z Oceną Skutków Regulacji do projektu ustawy (OSR), wydatki ogółem wyniosą 220.329 mln zł. W 2016 r. wydatki ogółem wyniosą 16.069 mln zł, przy czym wydatki z budżetu państwa wyniosą 17.128 mln zł, a oszczędności w wydatkach w innych systemach wyniosą 955 mln zł (a powinno być 1.059 mln zł).

Przedstawiony projekt nie zakłada żadnych kryteriów dochodowych przy udzielaniu świadczeń, poza świadczeniem na pierwsze dziecko. Dlatego należy rozważyć wprowadzenie również pułapu górnego, tj. średnich zarobków na członka rodziny, który uprawniałby do otrzymania takiego świadczenia. Świadczenie ma być świadczeniem wychowawczym, a zatem należałoby rozważyć te przesłanki, tj. posiadanie odpowiednich środków na wychowanie.

Podane w OSR w pkt 6 kwoty zarówno w tabeli, jak i w uzasadnieniu do tabeli budzą szereg zastrzeżeń. Należy zatem ponownie zweryfikować całkowity koszt ustawy oraz wskazane wysokości wydatków i oszczędności. Należy również podać szczegółową kalkulację zarówno wydatków jak i oszczędności oraz zweryfikować przedstawione kwoty wynikające z wyliczeń. W OSR należy podać także informację, jakiego okresu dotyczą obliczenia skutków finansowych.

Szczegółowe uwagi zostały zawarte w niniejszym piśmie, w pkt III uwagi do Oceny Skutków Regulacji.

Proponuję również wprowadzenie do ww. projektu ustawy przepisu, który upoważniałby Ministra Finansów do przenoszenia wydatków pomiędzy częściami budżetowymi,

działami oraz rozdziałami klasyfikacji budżetowej, na wniosek Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz właściwego dysponenta części budżetowej, z przeznaczeniem na realizację ww. projektu ustawy oraz przepisu, który uniemożliwiłby przenoszenie przez poszczególnych dysponentów części budżetowych, wydatków zaplanowanych na realizację świadczenia wychowawczego na inne zadania.

2. Koszty obsługi wymagają zweryfikowania. Świadczenie wychowawcze będzie zadaniem z zakresu administracji rządowej. Nieuwzględnione jest wystandaryzowanie wartości obsługi świadczenia (wydania decyzji przez jst) a nie procentowe określenie dokonywania odpisu na rzecz jednostki, która będzie dokonywała realizacji świadczenia. Brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia do takiego postępowania. Fakt, że takie rozwiązania są stosowane w innych dziedzinach nie może być uzasadnieniem. Procentowy odpis nie odzwierciedla kosztów realizacji świadczenia. Proponuję, aby był to koszt decyzji dla jednej rodziny określony w wysokości 30 zł, podobnie jak przy decyzjach wydawanych dla świadczenia rodzicielskiego.
 3. Do rozliczania środków przyznanych w ramach tych świadczeń powinny mieć zastosowanie przepisy ustawy o finansach publicznych. Szczegółowe uwagi podane są w części III.
 4. Należy doprecyzować definicję dziecka w wieku do lat 18, na które przysługuje świadczenie. Zapisy ustawy nie korespondują wprost z uzasadnieniem i mogą być niejasne w odniesieniu np. do rodzin z dwójką dzieci, z których jedno osiąga 18 lat, a dochód rodziny nie mieści się w kryterium dochodowym, aby pobierać świadczenie na jedno dziecko.
- II. Ponadto proponuję w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1182 ze zm.) wprowadzić następujące zmiany:
- w art. 23 po ust. 2 dodaje się ust. 2a w następującym brzmieniu:
„2a. Podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1, uważa się za jednego administratora danych, jeżeli przetwarzanie danych służy temu samemu interesowi publicznemu.”
 - w art. 31 po ust. 2 dodaje się ust. 2a w następującym brzmieniu:
„ust. 2a. Nie wymaga zawarcia umowy między administratorem a podmiotem, o którym mowa w ust. 1, powierzenie przetwarzania danych, w tym przekazywanie danych, jeżeli ma miejsce między podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 1.”

Nowa regulacja wprowadza kolejne świadczenie oparte o powielany model świadczeń rodzinnych i społecznych. Wiele spośród dotychczas istniejących w systemie polityki rodzinnej i społecznej usług przenika się. Wiele wypłacanych świadczeń jest wzajemnie powiązanych (np. kryteria dochodowe, czy wymagany określony status beneficjenta świadczeń). Aktualnie obowiązujące uregulowania prawne w dużej mierze ograniczają możliwości wymiany danych między instytucjami obszaru rynku pracy i polityki społecznej – głównie z uwagi na ochronę danych osobowych i brak odpowiednich

uregulowań (lub niekorzystną interpretację istniejących) w ustawach szczegółowych. Mamy do czynienia z różnymi bazami danych, posiadającymi różnych Administratorów Danych Osobowych – co stanowi dużą przeszkodę w integracji informacji o kliencie korzystającym z różnych usług rynku pracy i polityki społecznej.

Instytucje realizujące różne programy tylko w ograniczonym zakresie wymieniają między sobą dane o swoich beneficjentach (Powiatowe Urzędy Pracy, Miejskie Ośrodki Pomocy Społecznej, Centrum Świadczeń Społecznych), funkcjonują w oparciu o dedykowane porozumienia administracyjne między instytucjami, regulujące cel i zakres współdziałania, w tym udostępniania danych. Instytucje te – posiadając własne bazy danych klientów, własne uregulowania dotyczące celu i zakresu przetwarzania danych, pełniąc jednocześnie rolę administratorów baz danych dla swoich baz danych – wymieniają między sobą dane tylko w uzasadnionych przypadkach. Podobnie wygląda tu współpraca z instytucjami zewnętrznymi (np. między Powiatowym Urzędem Pracy a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych) – działanie w trybie wnioskowym. Tym samym nie jest możliwe sprawdzenie efektywności mechanizmu pomocowego, efektywności pomocy dla danego mieszkańca, ani wykrywanie nadużyć. Proponowana poprawka ma na celu wyeliminowanie tych bolączek i ułatwienie przekazywania danych między organami administracji publicznej.

III. Uwagi szczegółowe:

I. Do projektu ustawy:

1. Art. 2 pkt 16 - jeżeli za członka rodziny do celów ustalenia uprawnienia do świadczenia wychowawczego miałyby być brane pod uwagę również dzieci, pozostające na utrzymaniu rodziców, do ukończenia 25 roku życia - należałoby doprecyzować przepisy poprzez wskazanie, iż chodzi tu o dzieci uczące się. Niezależnie od powyższego należy zauważyć, iż świadczenie przysługuje na dzieci do 18 roku życia. Nie wiadomo więc, dlaczego do ustalenia dochodu na członka rodziny brane pod uwagę miałyby być dzieci do 25 roku życia;

2. W art. 8:

- Treść tego artykułu wymaga zmiany. Należy powiązać powzięcie przez organ informacji o marnotrawieniu wypłacanych świadczeń wychowawczych z wywiadem środowiskowym.

Wątpliwości budzi także zapis, iż w przypadku, gdy zaistnieją sytuacje, że rodzina będzie marnotrawić przyznane jej świadczenie wychowawcze lub wydatkować je będzie niezgodnie z przeznaczeniem, wówczas organ właściwy przekazywać będzie świadczenie w całości lub w części w formie rzeczowej. Nie jest czytelne na czym takie rozwiązanie miałoby polegać; w szczególności brak jest propozycji przepisów, które regulowałyby szczegółowo kwestię sposobu i trybu przekazywania przez właściwy organ należnego uprawnionej osobie świadczenia w formie rzeczowej,

- występuje termin „przedstawiciel”, co nie jest spójne z art. 4 ust. 2, z którego wynika, że świadczenie wychowawcze przysługuje matce, ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka.
3. Przepis art. 9 ust. 6 stanowiący, że Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia podnieść wysokość kwoty świadczenia wychowawczego biorąc pod uwagę wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych – należy skreślić. Możliwość podnoszenia kwoty świadczenia można ewentualnie rozpatrywać, jako możliwość zmiany co 3 lata wraz z weryfikacją kwot kryteriów dochodowych w trybie określonym w art. 9 ust. 1 – 5 projektu ustawy, tak jak ma to miejsce przy świadczeniach rodzinnych.

Ponadto w ww. przepisie nie podano o jaki wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych chodzi.

4. Do art. 10 ust. 3:

- nie jest zasadne narzucanie gminom obowiązku tworzenia nowych rodzajów jednostek organizacyjnych, w tym przypadku „komórki właściwej do realizacji świadczenia wychowawczego”. Zgodnie bowiem z art. 9 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, w celu wykonywania zadań, gmina może tworzyć jednostki organizacyjne (...). Mając na uwadze przywołany przepis oraz zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego należy pozostawić w gestii gmin decyzję, która jednostka organizacyjna będzie realizowała zadania przewidziane w projekcie ustawy,
- należy rozważyć wykreślenie zdania drugiego w tym ustępie, zgodnie z którym: "W przypadku gdy postępowania (...) prowadzone są w ośrodku pomocy społecznej, realizacja tych zadań nie może powodować nieprawidłowości w wykonywaniu zadań pomocy społecznej, a także nie może naruszać norm zatrudnienia pracowników socjalnych określonych w przepisach o pomocy społecznej". Zdanie to nie ma bowiem charakteru normatywnego,
- w sposób niewłaściwy określono, że postępowanie w sprawie świadczenia wychowawczego prowadzi określona komórka organizacyjna lub ośrodek pomocy społecznej. Postępowanie bowiem w tej sprawie, zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2 projektu ustawy prowadzi organ właściwy lub określona osoba z jego upoważnienia. W omawianym przepisie powinno być uregulowane, że organ właściwy lub upoważniona przez niego osoba prowadzi postępowanie w sprawie świadczenia wychowawczego przy pomocy określonej komórki organizacyjnej czy ośrodka pomocy społecznej.

5. W art. 13:

- ust. 3 pkt 1 projektu oraz art. 14 ust. 2 pkt 1 lit f projektu wprowadza się obowiązek podania numeru dokumentu potwierdzającego tożsamość w przypadku, gdy zainteresowany nie posiada numeru PESEL. Ww. informacja

jest niewystarczająca i powinna zostać uzupełniona przynajmniej o wskazanie nazwy dokumentu, tak aby ułatwić weryfikację tożsamości zainteresowanego,

- ust. 10 proponuje się alternatywę rozłączną „albo” zastąpić alternatywą łączną „lub”, analogicznie jak w ust. 7 tego artykułu – nie można wykluczyć, że na potwierdzenie danej okoliczności osoba uprawniona będzie dysponować zaświadczeniem tylko częściowo potwierdzającym daną okoliczność a w pozostałym zakresie będzie chciała złożyć oświadczenie,
- ust. 12 określono upoważnienie ustawowe m. in. co do wzorów wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego oraz oświadczeń o dochodach rodziny. Należy zauważyć, że w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 114, z późn. zm.), której przepisy opiniowana ustawa powieli, w drodze rozporządzenia określa się również wzór kwestionariusza wywiadu środowiskowego (art. 23 ust. 5). Należy rozważyć uzupełnienie przepisu art. 3 ust. 12 również o wzór tego kwestionariusza, tak aby ujednoczyć przeprowadzanie wywiadu środowiskowego w takich kwestiach jak „wydatkowanie świadczenia wychowawczego niezgodnie z przeznaczeniem lub marnotrawienia świadczenia wychowawczego” (art. 15 projektu).

Ponadto w art. 13 ust. 12 pkt 1 po wyrazach „świadczenia wychowawczego” należy dodać wyrazy „oraz jego wypłaty”, co będzie zgodne z art. 13 ust. 1.

6. Art. 14 ust. 1 ww. projektu ustawy proponuje się nadać następujące brzmienie: „Z systemów teleinformatycznych prowadzonych przez organy administracji publicznej udostępnia się informacje w zakresie niezbędnym do realizacji zadań wynikających z niniejszej ustawy oraz do realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 114, z późn. zm.)”

Sformułowanie, że wskazane systemy teleinformatyczne stanowią „integralne części” systemów stosowanych do realizacji świadczeń rodzinnych może sugerować powstanie jakiegoś nowego systemu teleinformatycznego, którego administratorem byłby minister właściwy do spraw rodziny. Z projektowanych przepisów wynika, że informacje z systemów teleinformatycznych administracji publicznej czerpane będą na potrzeby prowadzonych postępowań w sprawie świadczeń rodzinnych oraz świadczenia wychowawczego.

7. W art. 15 ust. 1 wątpliwości budzi używanie w projekcie ustawy sformułowania „niezgodnie z przeznaczeniem”. Projektowana ustawa określa bowiem jedynie cel świadczenia wychowawczego (art. 4 ust. 1), a nie jego konkretne przeznaczenie (uwaga dot. analogicznie pozostałych przepisów projektu ustawy posługujących się tym określeniem). Ponadto wymaga rozważenia, czy w ust. 3 tego artykułu nie powinno zostać zawarte odesłanie także do ust. 1.
8. W art. 16:

- z ust. 10 projektu ustawy nie wynika, czy w zakresie ustalenia wysokości nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego w sprawach, w których zastosowanie mają przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, marszałek województwa wydawać będzie decyzję administracyjną. Jest to o tyle istotne, że w przypadku niedokonania zwrotu nienależnie pobranego świadczenia w sposób dobrowolny niezbędne będzie dochodzenie tego obowiązku w trybie postępowania egzekucyjnego. W przypadku poddania ww. obowiązkowi egzekucji administracyjnej podstawą wystawienia tytułu wykonawczego może być wyłącznie wydana i doręczona dłużnikowi decyzja ustalająca wysokość nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego.

Ponadto wątpliwości powstają, czy marszałek województwa uprawniony będzie do upoważnienia dyrektora, jego zastępcy lub innego pracownika regionalnego ośrodka polityki społecznej do wykonywania kompetencji określonej w art. 16 ust. 10 projektu ustawy (na wzór rozwiązania zawartego w art. 11 ust. 2 projektu ustawy).

- ust. 11 należy zwrócić uwagę na to, że skoro wypłata świadczenia wychowawczego, jest realizowana na podstawie ustawy o finansach publicznych, również do umorzeń kwot nienależnie pobranych świadczeń należy stosować przepisy ustawy o finansach publicznych. Ponadto w przepisie nie zostały określone przesłanki umorzenia pozostałej kwoty nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego, z wyjątkiem przesłanki dotyczącej różnicy kursowej.

9. W art. 17:

- ust. 1 - nie jest jasne dlaczego przywołuje się ministra właściwego do spraw finansów publicznych w procesie uzyskiwania przez organ właściwy oraz marszałka województwa informacji wymienionych w art. 17 ust. 1 projektu. Z jednej strony to organy podatkowe będą obowiązane udostępniać organowi właściwemu oraz marszałkowi województwa informacje na podstawie nowelizowanych przepisów art. 299 § 3 pkt 9 i § 4 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613, z późn. zm.), a z drugiej - organ właściwy oraz marszałek województwa mają zwracać się o informacje do Ministra Finansów, nie będącego w tym przypadku organem podatkowym. Treść uzasadnienia projektu nie wyjaśnia tych wątpliwości. W uzasadnieniu wskazano natomiast, że „... *projektowana ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci jest systemowo spójna z ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. Zatem w celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych należy ukształtować przepisy obu ustaw w sposób spójny.*”. W tym zakresie art. 17 ust. 1 projektu jest spójny z art. 23b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 114, z późn. zm.), w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2016 r. Na podstawie tego przepisu organ właściwy oraz marszałek województwa

prowadzący postępowanie w sprawie świadczeń rodzinnych będą uzyskiwać m. in. od Ministra Finansów takie same informacje, jak określone w art. 17 ust.1 projektu. Niezależnie jednak od spójności między projektowaną ustawą a ustawą o świadczeniach rodzinnych, kwestię roli Ministra Finansów w procesie uzyskiwania informacji należy wyjaśnić w uzasadnieniu projektu. Ponadto, w uzasadnieniu projektu, w części dotyczącej zmian wprowadzanych do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613, z późn. zm.), przywołana podstawa prawna udostępniania informacji zawartych w aktach spraw podatkowych oraz informacji o numerach rachunków bankowych (art. 299 par. 1) powinna zostać uzupełniona o par. 4 art. 299 ustawy Ordynacja podatkowa,

Ponadto zauważam, że w ust. 1 pkt 1 po wyrazach „udzielanych przez” należy dodać wyrazy „właściwego dla podatnika lub płatnika”.

Powyższa zmiana dotycząca określenia organu "właściwego dla podatnika lub płatnika naczelnika urzędu skarbowego" wynika pośrednio z wejścia w życie ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o Służbie Celnej, ustawy o urzędach i izbach skarbowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 211),

- w ust. 4 określono procedurę postępowania w przypadku awarii systemów elektronicznych służących do wymiany informacji drogą elektroniczną powinno wyłączać możliwość przekazywania tych danych drogą pisemną przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Minister właściwy do spraw finansów publicznych może udzielać informacji o dochodach określonych w art.17 ust. 1 pkt. 1 projektu, wyłącznie za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. W przypadku awarii właściwe do udzielania informacji pisemnej powinny być wyłącznie pozostałe organy podatkowe.
- ust. 5 proponuje się skreślić wyraz „zaświadczeń” – ust. 1 pkt 1 – 3 tego artykułu nie odnosi się do zaświadczeń a jedynie do informacji. Ponadto proponuje się określenie formy w jakiej osoba uprawniona będzie mogła przedstawić żądane informacje (oświadczenie lub zaświadczenie), analogicznie jak w projektowanym art. 13 ust. 7 i 10.

10. Art. 18 ust. 1 i ust. 2 – przepisy te należałoby przereklamować w taki sposób, aby nie powstawały wątpliwości od kiedy przysługuje świadczenie. W ust. 1 „ustala się” rozpoczęcie okresu, w którym powstaje prawo do świadczenia na dzień 1 października, natomiast w ust. 2 początkiem tego okresu jest wpływ wniosku, który może być wcześniejszy, niż data określona w ust. 1.

11. W art. 19 ust. 1:

- w celu stosowania jednolitej terminologii w ustawie należy wyraz „zasilek” zastąpić wyrazami „świadczenie wychowawcze”,

- (i przepisach następnym) używa się pojęcia „podmiotu realizującego świadczenie wychowawcze”, podczas gdy art. 10 ust. 1 i 2 wskazuje, że postępowanie w sprawie o świadczenie wychowawcze prowadzi organ właściwy lub osoba, czy też jednostka upoważniona przez organ właściwy; zatem wskazane jest ujednoczenie używanych pojęć.
12. Art. 21 ust. 6 pkt 2 należy uzupełnić o wpływ przyznanego świadczenia na stypendium szkolne dla uczniów, realizowane na podstawie przepisów ustawy o systemie oświaty. W obecnym brzmieniu nałóżono na podmiot realizujący świadczenie wychowawcze jedynie obowiązek poinformowania osób ubiegających się o to świadczenie o wpływie przyznania świadczenia na uprawnienia do świadczeń wynikających z innych przepisów, w tym stypendiów określonych w przepisach o szkolnictwie wyższym.
13. W art. 22 nie jest jasne jakie okoliczności będą przesądzać o tym, który z wniosków złożonych przez oboje rodziców, opiekunów prawnych dziecka lub opiekunów faktycznych dziecka, będzie należało uznać za złożony jako pierwszy, tj. przykładowo, czy będzie tutaj decydować data stempla pocztowego, czy data wpływu wniosku do urzędu.
14. W art. 24 ust. 1 wskazano, że podmioty realizujące zadania w zakresie świadczenia wychowawczego mogą przetwarzać dane osobowe osoby ubiegającej się o świadczenie wychowawcze oraz członków jej rodziny. Należy zauważyć, że podmioty te z uwagi na przyjmowanie wniosków o świadczenie wychowawcze również będą gromadziły takie informacje. Dlatego też, treść tego przepisu winna być rozszerzona o wyraz „gromadzić”.
15. W art. 25:
- ust. 2 – należy rozważyć czy nie należy w poszczególnych punktach tego ustępu używać wyrazu „pobrane”, zamiast „wyłacone”,
 - ust. 4 użyte określenie „każda inna czynność zmierzająca do ściągnięcia należności, jeżeli o czynności tej dłużnik został zawiadomiony” jest nieprecyzyjne i może budzić liczne wątpliwości interpretacyjne w zakresie stosowania tego przepisu do oceny przedawnienia obowiązku zwrotu nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego.
- Zgodnie z przepisami ustawy o ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2014 r. poz. 1619, z późn. zm.) organ egzekucyjny może podejmować czynności egzekucyjne zmierzające do zastosowania lub zrealizowania środka egzekucyjnego, czynności procesowe w postaci wydawanych postanowień, czy też czynności o charakterze materialno-technicznym bądź wyłącznie technicznym (np. rozliczanie wyegzekwowanych kwot, przekazanie kwot na rachunek wierzyciela).
- Z tych względów proponuje się zastąpienie powołanego określenia wyrazami „zastosowanie środka egzekucyjnego, o którym dłużnik został powiadomiony”

analogicznie do regulacji zawartej w art. 70 § 4 zdanie pierwsze ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613, z późn. zm.).

Niezbędne jest również wskazanie dnia, od którego termin przedawnienia biegnie na nowo. W tym zakresie wystarczające jest dodanie zdania drugiego w proponowanym art. 25 ust. 4 projektu ustawy w brzmieniu:

„Po przerwaniu biegu terminu przedawnienia biegnie on na nowo od dnia następującego po dniu, w którym zastosowano środek egzekucyjny”.

- w art. 25 nie zawarto regulacji prawnej upoważniającej organ właściwy (odpowiednio marszałka województwa) do wydania decyzji w przedmiocie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego. Z przepisów tych wynika jedynie pośrednio, że decyzja taka będzie wydawana. Jest o niej mowa w przepisie regulującym przedawnienie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego (ust. 3), przedawnienie do wydanie tej decyzji (ust. 5), potrącenie (ust. 6), umorzenie, odroczenie terminu płatności i rozłożenie na raty ww. należności (ust. 9).
- ust. 8 brzmi: „Kwoty świadczenia wychowawczego, o których mowa w ust. 2 podlegają zwrotowi”, podczas gdy w przywołanym ust. 2 nie używa się terminu „kwoty” tylko „nienależnie pobrane świadczenia”. W związku z tym należy przereklamować powyższy przepis,
- w ust. 9 przesłanki możliwości umorzenia nienależnie pobranego świadczenia są bardzo ogólne i mogą prowadzić do zbyt dowolnego dokonywania oceny „sytuacji rodziny”.

16. W art. 29:

- w ust. 4 nie wskazano podziału kosztów obsługi pomiędzy gminą a samorządem województwa. Koszty należy wystandardyzować do świadczenia dla rodziny przyznanego decyzją, na 30 zł, jak w przypadku świadczenia rodzicielskiego. Zgodnie z projektem ustawy, organ właściwy oraz samorząd województwa realizują zadania z zakresu świadczenia wychowawczego jako zadanie z zakresu administracji rządowej (art. 29 ust.1 projektu). Stosownie do postanowień art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jednostki samorządu terytorialnego wykonujące zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymują z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Dotacje powinny być przekazane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonywanie zadań (art. 49 ust. 5 ww. ustawy). Zatem wysokość dotacji powinna być określona w taki sposób, aby zapewnić niezbędne środki na wypłatę należnego świadczenia jak również sfinansować koszty obsługi tego zadania. Koszt ten powinien być uzależniony od liczby czynności niezbędnych do realizacji, czasu obsługi zadania czy stawki za roboczogodzinę,

- w ust. 8 – projekt ustawy zakłada finansowanie świadczeń wychowawczych z budżetu państwa. Nie jest zrozumiałe, dlaczego delegacja ustawowa zawiera zapis „(...) finansowanych z budżetu państwa oraz budżetów gmin”.
17. W art. 32 nowelizującym art. 21 ust. 1 pkt 8 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych - należy doprecyzować, iż chodzi o świadczenie wychowawcze otrzymane na podstawie przepisów o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci.
 18. Z proponowanego brzmienia art. 38 dotyczącego zmiany art. 50 ust. 6 pkt 4 ustawy o finansach publicznych wynika, że ww. przepisy (o limitach wydatków) nie będą stosowane do wypłat i obsługi świadczeń rodzinnych, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz finansowania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, m.in. za świadczenie wychowawcze; jednak projekt ustawy nie przewiduje zmian w przepisach ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, z których wynikałoby, że od świadczenia wychowawczego odprowadzane będą ww. składki. Kwestia ta wymaga wyjaśnienia.
 19. Przepis art. 43 ust. 2 określający tygodniowy termin dla Ministra Finansów do przekazania organom gminy i województwa środków finansowych na wdrożenie ustawy - należy skreślić. Zasady i terminy przekazywania środków finansowych zostały bowiem określone w przepisach o finansach publicznych. Zatem niezasadne jest wprowadzanie w art. 43 ust. 2 i 3 projektu ustawy szczególnego trybu przekazywania środków z budżetu państwa na sfinansowanie zadań organów gminy i województwa dotyczących wyznaczenia lub utworzenia jednostek organizacyjnych właściwych do realizacji zadań z zakresu świadczenia wychowawczego (wdrożenie ustawy).

Ponadto należy zauważyć, że Minister Finansów, w porozumieniu z właściwymi dysponentami części budżetowych dokonuje podziału rezerw celowych (art. 154 ustawy o finansach publicznych). Natomiast przekazanie środków finansowych jest kolejnym etapem - po podjęciu decyzji w sprawie zmian w budżecie państwa, które jest dokonywane w trybie wskazanym w art. 198 ustawy o finansach publicznych, a także w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.
 20. W art. 46 doprecyzowania wymaga okres za jaki minister właściwy do spraw rodziny ma przedstawić po raz pierwszy Sejmowi i Senatowi sprawozdanie z przebiegu realizacji ustawy, o którym mowa w art. 3. Zgodnie z art. 40 ust. 1 pierwszym okresem, na który ustalane jest prawo do świadczenia wychowawczego jest okres od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy do dnia 30 września 2017 r. Zatem należałoby przesunąć termin pierwszego sprawozdania lub doprecyzować jakie dane mają być objęte sprawozdaniem w pierwszym okresie sprawozdawczym.
 21. Przepisy projektowanej ustawy wymagają doprecyzowania w zakresie określenia okoliczności, w których ustaje prawo do dalszego pobierania świadczenia wychowawczego wobec drugiego dziecka. Przepisy ustawy przewidują bowiem, że świadczenie wychowawcze będzie przysługiwać - bez względu na osiągnięty przez

rodzinę dochód - na drugie i każde kolejne dziecko. Ponadto, zgodnie z definicją zawartą w projekcie ustawy pierwszym dzieckiem jest najstarsze dziecko w rodzinie w wieku do ukończenia 18 roku życia. Jednocześnie w uzasadnieniu do projektu wyjaśniono, że oznaczać to będzie, iż mogą zdarzyć się sytuacje, w których liczba dzieci, na które przyznawane jest uprawnienie do świadczenia wychowawczego w danej rodzinie, ulegnie zmniejszeniu, np. poprzez ukończenie 18 roku życia lub śmierć jednego z np. dwojga dzieci. W takich przypadkach, mimo dotychczasowego pobierania świadczenia wychowawczego, rodzice tracą prawo do pobierania tego świadczenia wobec drugiego dziecka (pozostałego dziecka, które nie ukończyło 18 roku życia), chyba że spełnione zostanie kryterium dochodowe.

Ponadto w projekcie ustawy należy jednoznacznie wskazać, że przyznanie prawa do świadczenia wychowawczego (art.18), ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego w formie rzeczowej (art.16 ust. 9), odmowa przyznania świadczenia wychowawczego (art.23 ust.1), ustalenie i zwrot nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego (art.25 ust.5), umorzenie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego (art.25 ust.9) – następuje w formie decyzji oraz należy sprecyzować tryb odwoławczy, a także tryb postępowania np. czy służy środek zaskarżenia, do kogo.

II. Do uzasadnienia:

1. Na str. 6, w ostatnim akapicie, wyraz „wychowawczych” należy zastąpić wyrazem „wychowawczym” oraz na str. 16 w drugim akapicie wyraz „koniczne” należy zastąpić wyrazem „konieczne” i w trzecim akapicie wyraz „zimny” należy zastąpić wyrazem „zmiany”.
2. Na str. 7, w pierwszym akapicie dotyczącym opiekunów faktycznych użycie wyrazów „o przyznanie praw rodzicielskich” nie jest zbieżne z definicją opiekuna faktycznego dziecka ujętą w art. 2 pkt 10 projektu ustawy.
3. Na str. 9, w akapicie drugim stwierdzono jedynie, że określono sposób ustalania dochodu z gospodarstwa, jednakże nie opisano tego sposobu. Wydaje się, że dla jasności opisywanych rozwiązań uzasadnienie powinno uwzględniać jego krótki opis.
4. Na str. 18, w akapicie drugim (część 9. Rozwiązania w okresie przejściowym) budzi wątpliwości sformułowanie: "Regulacja ta podyktowana jest faktem, że rzeczywista wysokość dochodu rodziny za rok 2015 znana będzie dopiero pod koniec sierpnia 2016 r. Do tej daty bowiem organy podatkowe mają czas do rozliczenia zeznań podatkowych." Nie wiadomo bowiem z czego wynika data sierpniowa.
5. Uzasadnienie nie uwzględnia art. 50 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem przyjmowane przez Radę Ministrów projekty ustaw oraz akty prawne, których skutkiem finansowym może być zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, zawierają w uzasadnieniu:
 - a. określenie wysokości tych skutków;
 - b. wskazanie źródeł ich sfinansowania;

- c. opis celów nowych zadań i mierników określających stopień realizacji celów.

III. Do Oceny Skutków Regulacji:

1. Ocena skutków regulacji w zakresie wpływu na sektor finansów publicznych wymaga uzupełnienia. W pkt „Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych przyjętych do obliczeń”, należy w sposób transparentny przedstawić kalkulacje przyjętych kwot zarówno po stronie dochodów jak i wydatków. Brak szczegółowych danych w przedmiotowym zakresie uniemożliwia zajęcie stanowiska.
2. W pkt 6 „Wpływ na sektor finansów publicznych”:
 - należy podać szczegółową kalkulację kwot podanych zarówno w tabeli jak i pod tabelą, szczególnie dotyczy to kwot oszczędności, w tym m.in. wydatków na stypendia szkolne dla uczniów oraz stypendia socjalne dla studentów. Ponadto należy szczegółowo wskazać zmniejszenia: część, dział, rozdział, pozycja rezerwy,
 - należy skorygować podaną w tabeli w wierszu „zmniejszenia wydatków w innych systemach” kwotę 955 mln zł, gdyż kwota ta nie wynika z różnicy kwot podanych w wierszu „budżet państwa” oraz „ wydatki ogółem”; różnica bowiem wynosi 1.059 mln zł, a następnie „Salda ogółem”. Ponadto biorąc pod uwagę dane zawarte w części dotyczącej „Zmniejszenie wydatków w innych systemach” oszczędności (bez dodatków mieszkaniowych) oszacowano w 2016 r. na kwotę 1.222,5 mln zł,
 - w wierszu „źródła finansowania” należy zawrzeć informację, w ramach jakiej części budżetowej będą sfinansowane zadania wynikające z projektowanej ustawy,
 - w wierszu „Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń”, „Dochody (II runda)” - przyjęte założenie, że dodatkowy transfer środków do gospodarki w kwocie 16,1 mld zł (przewidywana kwota konsumpcji) wygeneruje w 2017 r. 79.800 etatów, jest założeniem dość optymistycznym. Dodatkowy transfer do gospodarki może nie wygenerować aż tak dużego wzrostu etatów a szacunkowa liczba nowych miejsc pracy może wynieść 30-60 tys. W świetle powyższego, może to znaleźć swoje odzwierciedlenie w faktycznie niższych niż założono to w obecnej wersji projektu ustawy dochodach sektora finansów publicznych, głównie po stronie NFZ i ZUS,
 - w tabeli (Wydatki ogółem) - proponuje się, aby po uchwaleniu projektu ustawy budżetowej na rok 2016 przez Radę Ministrów, w kolejnej wersji omawianego projektu, zaktualizować wysokość „Wydatków ogółem” na rok 2016, tj. urealnić kwotę wydatków ogółem zapisanych w OSR do kwoty

wynikającej z uchwalonego przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej na rok 2016,

- wyrazy „budżetu jednostek samorządu terytorialnego” zastąpić wyrazami „budżetów jednostek samorządu terytorialnego”,
 - w części „Zmniejszenie wydatków w innych systemach”:
 - należy uzupełnić kwoty składające się na kwotę ogółem oszczędności np. dodatki mieszkaniowe,
 - ponadto w zakresie ryczałtu energetycznego „Oszacowano zmniejszenie wydatków w wysokości 6,3 mln zł, stanowiące 10% wydatków na dodatki energetyczne dla rodzin”. W pierwszym roku obowiązywania przepisów umożliwiających wypłatę zryczałtowanych dodatków energetycznych, a więc w roku 2014, na ten cel wykorzystano łącznie 13,5 mln zł (ze specjalnie utworzonej na ten cel poz. 24 rezerw celowych: *Ochrona odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej* uruchomiono 22,5 mln zł), co oznacza, że 10% z tej kwoty daje 1,35 mln zł,
Ponadto po 10 miesiącach 2015 r. wykorzystanie środków na wypłatę zryczałtowanych dodatków energetycznych wynosiło 16 mln zł. Biorąc pod uwagę, że z poz. 24 rezerw celowych uruchomiono już 20,4 mln zł, oraz zakładając, podobny jak w roku ubiegłym, zwrot niewykorzystanych środków po zakończeniu roku budżetowego, przewidywane wykorzystanie środków na wypłatę zryczałtowanych dodatków energetycznych dla wszystkich uprawnionych w 2015 r. nie powinno odbiegać od wielkości wykonania z roku poprzedniego,
 - podano również, że niezbędne będzie zwiększenie budżetu Ministra właściwego do spraw rodziny o środki finansowe, na dokonanie zmian w centralnej aplikacji statystycznej wysokości 900 tys. zł (prawa autorskie w pierwszym roku) i 100 tys. zł (utrzymanie w latach kolejnych) oraz że wydatki te nie zostały uwzględnione w obliczeniach w kwocie 16.069 mln zł. Nie podano jednak źródła sfinansowania tych wydatków. W tabeli należy podać całkowity, szacowany wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa oraz wskazać źródła sfinansowania.
Powyżej podane koszty dotyczące dokonania zmian w centralnej aplikacji statystycznej powinny być sfinansowane w ramach budżetu MRPiPS – co należy wyraźnie wskazać w uzasadnieniu.
3. Nie jest zrozumiałe podanie skutków w postaci zwiększenia dochodów z PIT, wyższych dla jednostek samorządu terytorialnego niż dla budżetu państwa, skoro na 2016 r. udział jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z PIT (łącznie 49,64%) jest niższy od udziału budżetu państwa. Ponadto zawarto informacje,

dotyczące wpływu regulacji na sektor finansów publicznych, w tym na jednostki samorządu terytorialnego, wykazując w dochodach, między innymi, kwoty dla jednostek samorządu terytorialnego (z PIT) od 92 mln zł do 131 mln zł w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian. Brak jest w tym punkcie wyjaśnienia sposobu wyliczenia tych kwot dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz wskazania źródeł danych do przedstawionych obliczeń.

4. Przy kalkulowaniu podanych kwot nie podano informacji od kiedy będzie obowiązywała ustawa, zatem OSR należy uzupełnić w zakresie przyjętego terminu wejścia w życie ustawy (czy od 1 kwietnia 2016 r.).
5. W OSR prezentuje się m.in. zwiększenie dochodów w ZUS z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w związku z przewidywanym przez projektodawców wzrostem zatrudnienia w gospodarce oraz na szczeblu jst (7 tys. etatów na realizację ustawy). Nie przedłożono jednak szczegółowego uzasadnienia i kalkulacji umożliwiającej weryfikację przyjętego założenia co do zasadności planowanego wzrostu zatrudnienia w samorządzie terytorialnym w celu realizacji ustawy.
6. Wyjaśnienia wymaga również, w jaki sposób zostały określone dodatkowe koszty związane z wyposażeniem stanowisk pracy (35 mln zł) oraz środki na realizację na miesiąc przed rozpoczęciem wypłat świadczeń (37,9 mln zł). Nie przedstawiono szczegółowych kalkulacji tych kwot.
7. W pkt 7 *Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorstw...* w dodatkowych informacjach podano, że w obliczeniach uwzględniono wzrost zatrudnienia. Jednocześnie w pkt 6 *Wpływ na sektor finansów publicznych* wykazany jest w kolejnych latach, począwszy od 2018 r. spadek dochodów NFZ. Wyjaśnienia wymaga, z czego wynika ten spadek przy zakładanym wzroście zatrudnienia. Należy bowiem zauważyć, że poziom zatrudnienia wpływa na przychody Narodowego Funduszu Zdrowia.
8. W OSR należy wyjaśnić występujące niejasności oraz niespójności opisu z prezentowanymi skutkami finansowymi, tzw. drugiej rundy (pojawiającymi się po stronie dochodowej sektora finansów publicznych), tj.:
 - przedstawić sposób dokonanego przeliczenia skutków z 2016 r. na 2017 r.,
 - uzupełnić OSR o informację, czy skutki po stronie dochodowej w 2016 r. stanowią ok. 75% skutków zaprezentowanych w 2017 r.,
 - podać informację, czy skutki są podane w cenach stałych (z którego roku), czy w cenach nominalnych,
 - uzupełnić OSR o informację, czy uwzględniono zmianę stawek podatku VAT w 2017 r. (np. podstawowa stawka ulegnie obniżeniu z 23% do 22%),
 - skutek finansowy wzrostu dochodów z VAT zamieszczony w tabeli to ok. 12,3% podstawy, natomiast w tekście wspomniano, że skutek obliczono przy

założeniu 14% stawki podatkowej; rozbieżność w tym względzie wymaga wyjaśnienia,

- w tekście OSR znajduje się stwierdzenie, że wpływy z podatku od dochodów kapitałowych wzrosną o 760 mln zł rocznie; w związku z niskimi stopami procentowymi dodatkowe wpływy z tego podatku mogą być bardzo niskie, rzędu kilku, kilkunastu milionów; wobec powyższego należałoby usunąć zapis w tym zakresie,
- ponadto przyjmując za projektodawcami średnie wynagrodzenie w gospodarce z wytycznych MF a dla etatów do realizacji ustawy wynagrodzenie w kwocie 4100 zł oraz planowany w OSR wzrost zatrudnienia (79800 etatów) – według szacunków MF spodziewany wzrost dochodów w ZUS ze składek byłby niższy o ok 0,3 mld zł w roku 2017 i 2018 i o 0,2 mld zł w 2019 r.,
- w części 7 OSR podano, że przyjęto założenie, iż 82% środków otrzymanych przez rodziny zostanie wydanych na konsumpcję, co będzie stanowić korzyść dla przedsiębiorców; równocześnie w tablicy części 7 OSR prezentowane są kwoty skutków wprowadzenia ustawy dla przedsiębiorstw, które nie odpowiadają 82% skutków dla rodzin,

w związku z powyższym sugeruję pominięcie w OSR szacunków skutków tzw. drugiej rundy (efektów dla dochodów) w obecnie prezentowanej postaci. W zamian tego proponuję jedynie zaznaczenie faktu wystąpienia pozytywnych efektów tzw. kolejnych rund zmniejszających bezpośredni, negatywny dla sektora finansów publicznych, efekt wprowadzenia ww. projektu ustawy.

Z Szan. Paniom

MINISTER FINANSÓW
Szalamacha
Paweł Szalamacha