

## Uzasadnienie

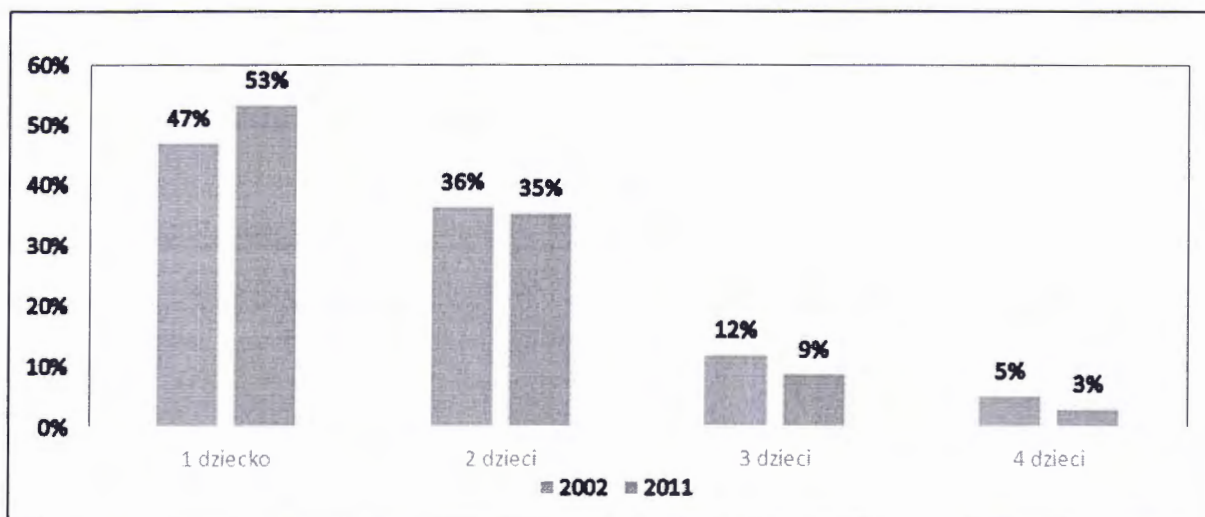
### CZEŚĆ I. ZAGADNIENIA OGÓLNE

Celem projektowanej ustawy jest przede wszystkim pomoc finansowa kierowana do rodzin wychowujących dzieci. Rodziny wychowujące potomstwo będą mogły otrzymać nowe świadczenie wychowawcze. Świadczenie skierowane będzie do rodzin wychowujących dzieci do 18. roku życia. Proponowane rozwiązanie ma zmniejszyć obciążenia finansowe rodzin związane z wychowywaniem dzieci, a tym samym zachęcać do podejmowania decyzji o posiadaniu większej liczby dzieci.

Główne trendy kształtujące sytuację demograficzną Polski to, podobnie jak w wielu krajach Europy Zachodniej, spadek dzietności (wyrażający się niskim współczynnikiem dzietności) oraz wzrost przeciętnego trwania życia ludności. Oba te czynniki prowadzą do starzenia się polskiego społeczeństwa. Jednocześnie, obserwując obecną i przewidywaną strukturę wieku populacji należy spodziewać się spadku liczby ludności. Proces ten przyspiesza również pod wpływem migracji zagranicznych.

Współczynnik dzietności w Polsce spada systematycznie od 1989 roku. Jednocześnie od 1997 r. przyjmuje wartości charakteryzujące zjawisko niskiej dzietności (poniżej 1,5), a od 2001 r. oscyluje wokół wartości 1,3. W 2014 r. współczynnik dzietności w Polsce wyniósł 1,29. Wartość współczynnika dzietności mniejsza od poziomu ok. 2,1 oznacza, że proces odtwarzania populacji kształtuje się poniżej prostej zastępowalności pokoleń. Dane ze Spisów Powszechnych 2002 (NSP 2002) i 2011 (NSP 2011) wskazują, że zmianie uległa struktura rodzin z dziećmi. Wzrósł udział rodzin z jednym dzieckiem (z 46,9% wg NSP 2002 do 53,3% wg NSP2011) a spadł udział rodzin z dwojgiem (z 36,2% do 35,2%), trojgiem (z 11,8% do 8,6%), czworgiem i więcej dzieci (z 5,4% do 2,9%) w liczbie rodzin z dziećmi do 24. roku życia.

Wykres 1. Udział rodzin w zależności od liczby dzieci w Polsce w 2002 i 2011 r.



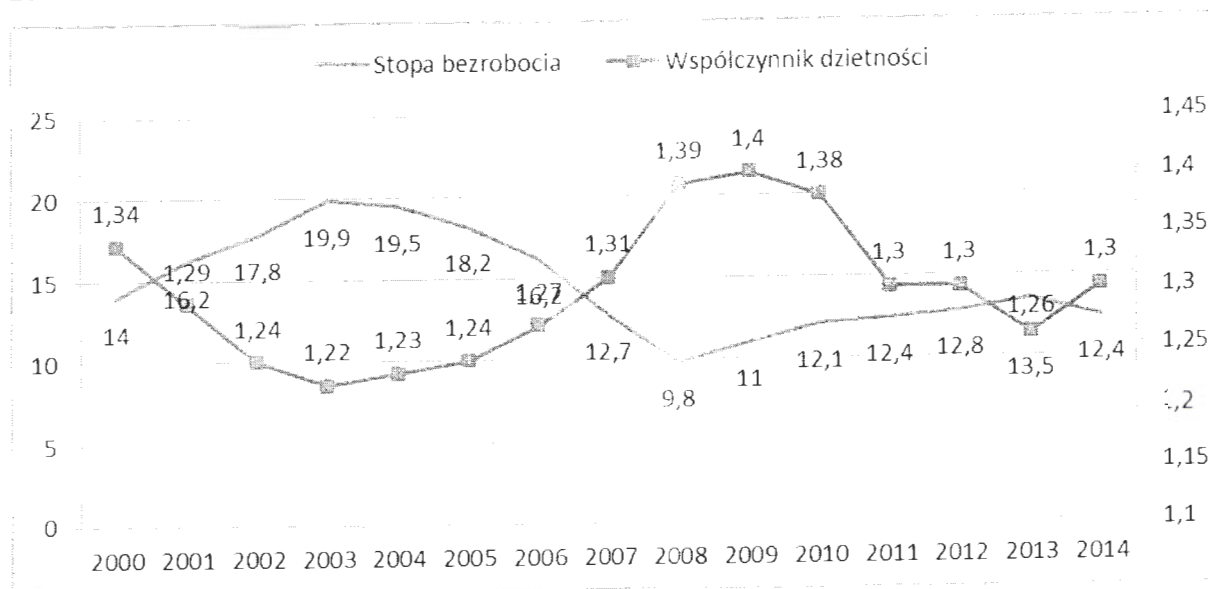
Źródło: opracowanie własne na podstawie *Gospodarstwa domowe i rodziny. Charakterystyka demograficzna*, s.84, GUS

Spadek urodzeń podobnie jak w innych krajach europejskich, związany jest z takimi zjawiskami jak opóźnianie zakładania rodziny i decyzji o posiadaniu dzieci, spadek częstości zawierania małżeństw i wzrost popularności związków nieformalnych, deinstytucjonalizacja i destabilizacja rodziny (przejawiające się rosnącą liczbą separacji i rozwodów)<sup>1)</sup>. Z drugiej strony, spadek dzietności w Polsce wzmocniony został przez przemiany związane z transformacją ustrojową tj.: zmiany na rynku pracy, zagrożenie bezrobociem, czy wzrost aspiracji edukacyjnych osób młodych<sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> *Diagnoza Społeczna 2013, Niska dzietność w Polsce w kontekście percepcji Polaków*, Warszawa 2014, s. 20.

<sup>2)</sup> *Ibidem*, s.46.

Wykres 2. Stopa bezrobocia rejestrowanego<sup>3)</sup> a współczynnik dzietności w Polsce w latach 2000-2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Prognoza ludności na lata 2014-2050*, s.51, GUS

Demografowie wskazują, że niska dzietność stanowi swego rodzaju pułapkę: „mniejsza dzietność oznacza mniejszą liczbę urodzonych dzieci, co z kolei z czasem prowadzi do zmniejszenia się odsetka młodych ludzi w populacji, czego następstwem jest zwiększenie świadczeń socjalnych na osoby w starszym wieku, pogorszenie sytuacji ekonomicznej osób młodych i w rezultacie utrzymywanie niskiej dzietności bądź jej spadek<sup>4)</sup>”. Wnioski te potwierdzają wyniki prognozy GUS na lata 2014-2050. Przy zachowaniu obecnych trendów<sup>5)</sup>, według przewidywań GUS, współczynnik dzietności wprawdzie będzie wzrastał do roku 2050 r., jednak utrzyma się na poziomie niskiej dzietności (1,52 w końcowym roku prognozy), zaś liczba kobiet w wieku rozrodczym (15-49) spadnie z obecnych 9,3 mln do 5,7 mln w roku 2050. Będzie również wzrastał średni wiek rodzenia dziecka<sup>6)</sup> z 29 lat w 2013 r. do 31,3 lat w 2050. Im później zaś kobieta urodzi pierwsze dziecko, tym mniej czasu na urodzenie kolejnych pozostaje do końca jej wieku prokreacyjnego.

Jednocześnie, jak wynika z danych GUS, od 1992 r. w Polsce obserwujemy dynamiczny wzrost trwania życia: na przestrzeni ostatnich 24 lat (1990-2014) – wzrost przeciętnego trwania życia mężczyzn o 7,5 lat, natomiast kobiet o 6,3 lat. W 2014 r. przeciętne trwanie życia noworodka płci męskiej wynosiło 73,7 lata, natomiast płci żeńskiej

<sup>3)</sup> Średnia roczna stopa bezrobocia rejestrowanego.

<sup>4)</sup> *Prognoza ludności na lata 2014-2050*, s.53, GUS.

<sup>5)</sup> Opracowując *Prognozę ludności na lata 2014-2050* przyjęto średni wariant płodności.

<sup>6)</sup> Dotyczy wszystkich dzieci, a nie tylko pierwszego dziecka.

81,6.<sup>7)</sup> Ponadto wzrasta udział osób starszych w populacji ogółem. W 2014 roku osoby powyżej 65 r. ż. stanowiły 15,3% ludności Polski, co oznacza przekroczenie ponad dwukrotnie progu starości demograficznej ustalonego przez ONZ<sup>8)</sup> (7% więcej niż w 2035 r.). Według prognozy GUS będą one stanowiły 24,4% zaś w 2050 r. 32,7% ludności.

Według szacunków GUS w końcu 2013 roku poza granicami Polski przebywało czasowo około 2 196 tys. mieszkańców naszego kraju, o 66 tys. (3,1%) więcej niż w 2012 roku (około 2 130 tys.)<sup>9)</sup>. Z danych spisowych<sup>10)</sup> wynika, że wśród wyjeżdżających przeważają ludzie młodzi: 64 % z nich było w wieku produkcyjnym mobilnym (18-44 lata), podczas gdy w całej populacji Polski ta kategoria stanowi 39%. Najliczniejsza była grupa migrantów w wieku 25-34 lata. W przypadku kobiet wiek ten w przybliżeniu pokrywa się z okresem najwyższej aktywności prokreacyjnej.

Z analiz<sup>11)</sup> wynika, że wydatki na utrzymanie i wychowanie dziecka wynoszą około 15-30% budżetów polskich rodzin. Całkowity koszt wychowania jednego dziecka do ukończenia przez niego 19 r. ż. zawiera się w przedziale od 176 tys. do 190 tys. zł, a dwójki dzieci od 317 tys. do 350 tys. zł. Przeciętne wydatki na osobę w gospodarstwie domowym składającym się z małżeństwa z dziećmi wynoszą od 504 zł w przypadku rodziny z trojgiem dzieci do 951 zł w rodzinie z jednym dzieckiem.

Rodziny z dziećmi są bardziej zagrożone ubóstwem niż te nieposiadające dzieci na utrzymaniu: odsetek rodzin żyjących poniżej relatywnej granicy ubóstwa wśród rodzin z co najmniej jednym dzieckiem w 2014 r. był wyższy niż wśród małżeństw bez dzieci (6,4% w stosunku do 5,4%) i wzrastał wprost proporcjonalnie do liczby dzieci, w rodzinach wielodzietnych osiągając wartość 24,1% w przypadku rodzin z trojgiem dzieci oraz 48, 3% w przypadku rodzin z czworgiem i więcej dzieci<sup>12)</sup>.

Czynnikiem decydującym o sytuacji materialnej rodziny jest pozycja na rynku pracy oraz źródło dochodów. Chociaż w 2014 r. najwyższy był odsetek osób żyjących poniżej relatywnej granicy ubóstwa wśród gospodarstw domowych utrzymujących się z niezarobkowych źródeł dochodu innych niż emerytury i renty (36,2%), to jednak biedy

---

<sup>7)</sup> *Rocznik Demograficzny 2015*, GUS.

<sup>8)</sup> Według ONZ starość demograficzna społeczeństwa występuje, gdy liczba osób powyżej 65 roku życia przekracza 7% populacji.

<sup>9)</sup> Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004-2013, s. 2, GUS; Dane za lata 2007-2013 dotyczą osób przebywających czasowo za granicą powyżej 3 miesięcy, natomiast dane do 2006 r. obejmują osoby przebywające czasowo powyżej 2 miesięcy.

<sup>10)</sup> NSP 2011.

<sup>11)</sup> *Koszty wychowania dzieci w Polsce 2015*, Raport Centrum im. Adama Smitha pod kierunkiem prof. dr. hab. Aleksandra Surdeja; Raport OECD Doing better for families, 2011.

<sup>12)</sup> Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2014 r., GUS 2015.

doświadczają również wiele (15,6%) osób żyjących w gospodarstwach utrzymujących się z pracy najemnej. Nawet po uwzględnieniu wsparcia w postaci świadczeń rodzinnych oraz świadczeń z pomocy społecznej dochód części rodzin, po uwzględnieniu liczby osób zależnych, często pozostaje niski. Przykładowo, w rodzinie z dwojgiem dzieci, w której jedna osoba pracuje za minimalne miesięczne wynagrodzenie (1750 zł brutto w 2015 r., 1286 zł netto) dochód na osobę wynosi 321,5 zł netto. Po uwzględnieniu wsparcia w postaci świadczeń rodzinnych oraz z pomocy społecznej dochód w tej rodzinie zwiększy się do 514 zł<sup>13)</sup>. W przypadku uwzględnienia świadczenia wychowawczego, dochód tej rodziny wzrośnie do ok. 623 zł netto na osobę. Natomiast w rodzinie z dwójką dzieci, w której oboje rodzice pracują za minimalne miesięczne wynagrodzenie (1750 zł brutto, 1286 zł netto), dochód na osobę wynosi 643 zł. Rodzina otrzyma w obecnym systemie świadczeń rodzinnych wsparcie na dzieci i jej łączny dochód wyniesie ok. 695 zł netto. Po uwzględnieniu wsparcia w postaci świadczenia wychowawczego dochód rodziny wzrośnie do 893 zł netto na osobę w rodzinie.

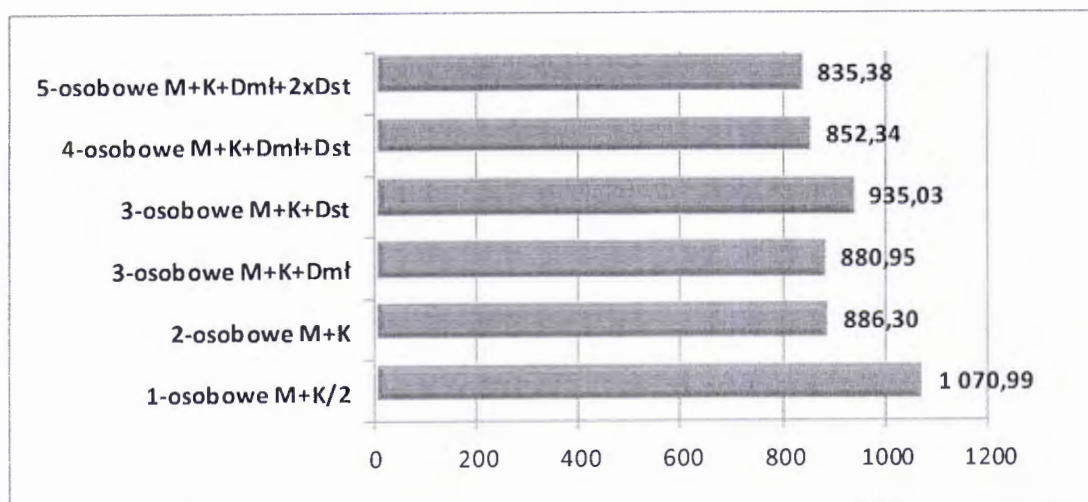
Wartość minimum socjalnego, a więc dochodu pozwalającego zapewnić takie warunki, aby umożliwić reprodukcję sił życiowych człowieka, wychowanie potomstwa oraz utrzymanie więzi społecznych w czasie pracy, nauki i wypoczynku, obliczonego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych na rok 2014 wynosi dla gospodarstwa domowego z:

- jednym dzieckiem młodszym (w wieku 4-6 lat) 2 642,86 zł czyli **880,95 zł** na osobę,
- jednym dzieckiem starszym (w wieku 13-15 lat) 2 805,10 zł czyli **935,03 zł** na osobę,
- dwojgiem dzieci 3 409,35 zł czyli **852,3 zł** na osobę,
- trojgiem dzieci 4 176,88 zł czyli **835,38 zł** na osobę.

---

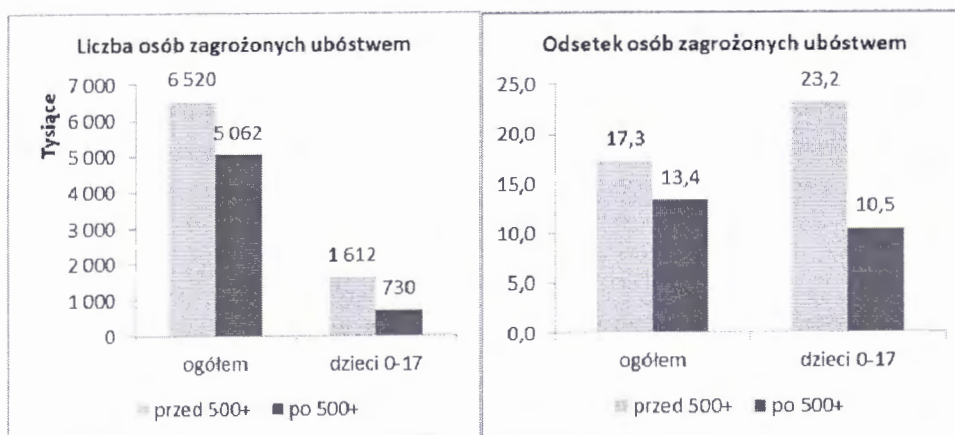
<sup>13)</sup> Przy założeniu, że jedno dziecko jest w wieku do 5 r.ż., a drugie między 5 a 18 r.ż.

Wykres 3. wartości minimum socjalnego w wybranych typach gospodarstw pracowniczych i emeryckich w 2014 r.<sup>14)</sup>



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych

Ze wstępnych szacunków wynika, że ubóstwo może spaść o ok. 3 p.p., a zagrożenie ubóstwem wśród dzieci do 17 r. ż. z 23,3% do poziomu 11%.



Źródło: opracowane własne na podstawie danych EU-SILC2013.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że świadczenie wychowawcze będzie miało największy wpływ na sytuację dochodową rodzin znajdujących się w pierwszych 3 decylach dochodowych.

## CZEŚĆ II. ZAGADNIENIA SZCZEGÓŁÓWE

<sup>14)</sup> Kwoty podano w zł, w ujęciu miesięcznym, na osobę, w cenach średniorocznych. M-mężczyzna, K-kobieta, Dmł- dziecko młodsze (wiek 4-6 l.), Dst – dziecko starsze (wiek 13-15 l.).

## **1. Cel ustawy**

Projektowana ustawa wprowadza do systemu prawnego nowe świadczenie – świadczenie wychowawcze. Świadczenie wychowawcze kierowane jest do rodzin mających na utrzymaniu dzieci, a jego celem jest przede wszystkim częściowe pokrycie wydatków związanych z zaspokojeniem potrzeb życiowych i wychowywaniem dzieci. Wykształcenie i przygotowanie do życia dzieci wiąże się z dużym obciążeniem finansowym dla osób, u których pozostają one na utrzymaniu, w szczególności w rodzinach wieloosobowych. W związku z powyższym, rodziny często napotykają bariery ekonomiczne związane z wielkością dochodu. Niezbędne jest więc wprowadzenie takich rozwiązań, które umożliwią ich wyeliminowanie lub istotne zmniejszenie. Projektowana ustawa pozwoli zmniejszyć istniejące obecnie ekonomiczne ograniczenia, w szczególności wśród młodych ludzi decydujących się na posiadanie potomstwa, zwłaszcza drugiego i kolejnego dziecka.

## **2. Osoby uprawnione do świadczenia wychowawczego**

Świadczenie wychowawcze, podobnie jak inne świadczenia o charakterze społecznym, przysługiwać będzie obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej oraz innym osobom, którym na podstawie przepisów wspólnotowych oraz umów międzynarodowych przyznane zostały analogiczne do posiadanych przez obywateli prawa w zakresie świadczeń społecznych. Jednocześnie ustawa warunkuje prawo do świadczenia wychowawczego od zamieszkiwania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres, w którym świadczenie to ma przysługiwać, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej. Rozwiązanie takie ma na celu eliminację potencjalnych przypadków, w których ośrodek interesów życiowych danej osoby znajdowałby się w innym państwie, zaś osoba ta byłaby nadal nienależnie uprawniona do pobierania świadczenia wychowawczego w Polsce. Przewiduje się, że wprowadzone rozwiązanie pozwoli ograniczyć podobne przypadki do koniecznego minimum.

Istotą wprowadzanych projektowaną ustawą regulacji jest objęcie świadczeniem wychowawczym możliwie jak najszerszego zakresu osób posiadających na swoim utrzymaniu dzieci, realizując tym samym podstawowy cel, tj. wsparcie ekonomiczne rodzin, w szczególności tych zagrożonych ubóstwem, oraz częściowe pokrycie wydatków rodziców lub opiekunów dzieci z tytułu wysokich kosztów ich wychowania i wykształcenia. W konsekwencji świadczenie wychowawcze przysługiwać będzie matce, ojcu, opiekunowi

prawnemu dziecka lub opiekunowi faktycznemu dziecka. Rozszerzenie katalogu na opiekunów faktycznych dziecka ma przede wszystkim zabezpieczać otrzymywanie świadczenia w sytuacjach, w których osoba faktycznie opiekującą się dzieckiem wystąpiła do sądu rodzinnego z wnioskiem o jego przysposobienie. W przypadku zbiegu prawa rodziców, opiekunów prawnych dziecka lub opiekunów faktycznych dziecka do świadczenia wychowawczego, świadczenie to wypłacane będzie temu z rodziców, opiekunów prawnych dziecka lub opiekunów faktycznych dziecka, który faktycznie sprawuje opiekę nad dzieckiem. Jeżeli opieka nad dzieckiem sprawowana jest równocześnie przez oboje rodziców, opiekunów prawnych dziecka lub opiekunów faktycznych dziecka, świadczenie wychowawcze wypłacane będzie temu, kto pierwszy złoży wniosek. W przypadku gdy rodzice nie zamieszkują wspólnie, a dziecko mieszka u jednego z rodziców przez część pierwszej części miesiąca, a u drugiego z rodziców przez drugą część miesiąca, wówczas świadczenie wychowawcze będzie dzielone pomiędzy rodziców proporcjonalnie do czasu, w którym dziecko u danego rodzica zamieszkuje. Z kolei jeżeli dziecko nie pozostaje we wspólnym gospodarstwie domowym z obojgiem rodziców, świadczenie wychowawcze wypłaca się temu z rodziców, pod którego opieką znajduje się dziecko. Jeżeli organ właściwy będzie miał wątpliwości co do tego, kto faktycznie sprawuje opiekę nad dzieckiem, będzie mógł zwrócić się do kierownika ośrodka pomocy społecznej o przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Warto również napomnieć, że projektowana ustawa zakłada, że świadczenie o podobnym charakterze do wprowadzanego świadczenia wychowawczego, będzie przysługiwało rodzinom zastępczym i osobom prowadzącym rodzinne domy dziecka. Świadczenie to wprowadzone zostanie do systemu wpierania rodziny i pieczy zastępczej i będzie miało formę dodatku do otrzymywanych przez rodziny zastępcze i osoby prowadzące rodzinne domy dziecka – świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej. Dodatek ten nazwany został „dodatkiem wychowawczym” i jego wysokość wynosić będzie tyle samo ile wynosić będzie wysokość świadczenia wychowawczego. Dodatek wychowawczy przysługiwać będzie na umieszczone w rodzinnej pieczy zastępczej dziecko, w wieku do ukończenia 18. roku życia. W odróżnieniu od świadczenia wychowawczego prawo do dodatku na pierwsze dziecko nie będzie uzależnione od dochodu. Rozwiązanie takie wynika z faktu, że rodziny zastępcze i osoby prowadzące rodzinne domy dziecka wykonują zadanie władz publicznych wynikające z art. 72 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, tj. zapewniają opiekę dzieciom pozbawionym opieki rodzicielskiej. Na utrzymanie dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej otrzymują



środki publiczne, których oczywiście nie można uznać jako ich dochód. Pomimo tego, że opieka zapewniana przez rodziny zastępcze i osoby prowadzące rodzinne domy dziecka ma charakter rodzinny, rodziny zastępcze i osoby prowadzące rodzinne domy dziecka oczywiście nie mają, co do zasady, w przeciwieństwie do rodziców, żadnych obowiązków alimentacyjnych względem dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej.

Dodatek ten, podobnie jak świadczenie wychowawcze, będzie finansowany z budżetu państwa, a jego realizacja stanowić będzie dla powiatu zadania z zakresu administracji rządowej.

### **3. Wysokość świadczenia wychowawczego i warunki jego nabywania**

Projektowana ustawa zakłada, że świadczenie wychowawcze przysługiwać będzie osobom, o których mowa powyżej, do czasu osiągnięcia przez dziecko przyjmowanej powszechnie granicy dorosłości, tj. ukończenia przez dziecko 18. roku życia.

Świadczenie wychowawcze – na każde uprawnione dziecko – przysługiwać będzie w wysokości 500 zł miesięcznie. Zgodnie z założeniami, ustalona kwota 500 zł miesięcznie jest wystarczająca dla poprawy zaspokojenia istotnych potrzeb dziecka, wynikających z konieczności jego utrzymania, wykształcenia i przygotowania do życia.

Projekt przewiduje, że świadczenie wychowawcze na drugie i każde kolejne dziecko przysługiwać będzie bez względu na osiągnięty przez rodzinę dochód. Natomiast świadczenie wychowawcze na pierwsze dziecko przysługiwać będzie wówczas gdy dochód rodziny nie przekroczy kwoty 800 zł na osobę w rodzinie, a w przypadku gdy w rodzinie znajduje się dziecko niepełnosprawne – kwoty 1200 zł.

Powyższa konstrukcja przepisów oddaje pośredni cel całej regulacji, którym jest potrzeba wsparcia głównie rodzin z dwojgiem lub większą ilością dzieci. Rodziny posiadające na utrzymaniu jedynie jedno dziecko są w większości zdolne do poniesienia ciężaru ekonomicznego związanego z jego wychowaniem i wykształceniem, zaś rozszerzenie zakresu świadczenia wychowawczego również na te rodziny wiązałoby się z nadmiernym obciążeniem budżetu państwa ze względu na ilość potencjalnych beneficjentów. Dodatkowo, dla rodzin niżej uposażonych, zbliżających się do wartości minimum socjalnego, wprowadzono, poprzez kryterium dochodowe, możliwość otrzymania świadczenia wychowawczego nawet na pierwsze dziecko. Zwiększenie zaś tego kryterium wobec rodzin, na których utrzymaniu pozostaje dziecko niepełnosprawne, do kwoty 1200 zł per capita,

związane jest z uwzględnieniem dodatkowych ciężarów jakie rodzice i opiekunowie muszą ponosić w związku z wydatkami na takie dziecko.

Pierwszym dzieckiem, w rozumieniu przepisów ustawy, jest jedyne lub najstarsze dziecko w rodzinie w wieku do ukończenia 18. roku życia. W przypadku dzieci urodzonych tego samego dnia, miesiąca i roku, będących najstarszymi dziećmi w rodzinie w wieku do ukończenia 18. roku życia (np. w przypadku gdy w rodzinie jest dwoje bliźniąt w wieku 16 lat i jedno dziecko w wieku 13 lat), pierwsze dziecko oznacza jedno z tych dzieci wskazane przez osobę uprawnioną do świadczenia wychowawczego. Oznacza to, że 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.

Jednocześnie, biorąc pod uwagę, że bardzo często w skład rodziny wchodzi nie tylko dzieci w wieku do ukończenia 18. roku życia, projektowana ustawa przewiduje, że przez rodzinę rozumie się również pozostające na utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25. roku życia, a także dzieci, które ukończyły 25. rok życia legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli w związku z tą niepełnosprawnością przysługuje świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz. U. poz. 567, z późn. zm.). Dzięki takiemu rozwiązaniu możliwe będzie w sposób realny ustalić sytuację dochodową danej rodziny, bowiem przy ustalaniu dochodu na osobę w rodzinie brane będą również pod uwagę dzieci starsze niż w wieku do ukończenia 18. roku życia. Jeżeli dzieci te nie będą miały własnych dochodów, wówczas dochód na osobę w rodzinie będzie odpowiednio niższy. Jednocześnie przewiduje się, że do członków rodziny nie będzie się zaliczać dziecka pozostającego w związku małżeńskim, a także pełnoletniego dziecka posiadającego własne dziecko. Zarówno dziecko pozostające w związku małżeńskim, jak i pełnoletnie dziecko posiadające własne dziecko są osobami, które założyły już własne rodziny i jako takie mogą się ubiegać o świadczenie wychowawcze na własne dzieci. Natomiast jeśli chodzi o dzieci pozostające pod opieką opiekuna prawnego, to dzieci tych również nie zalicza się do członków rodziny, a ustalając dochód uprawniający do świadczenia wychowawczego brać się będzie pod uwagę wyłącznie dochód tego dziecka.

Określony został także sposób ustalania dochodu rolników z gospodarstwa rolnego.

Ponadto w przypadku gdy któryś z członków rodziny przebywa w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie (tj. w domu pomocy społecznej, młodzieżowym ośrodku wychowawczym, schronisku dla nieletnich, zakładzie poprawczym, areszcie śledczym, zakładzie karnym, szkole wojskowej lub innej szkole, jeżeli instytucje te zapewniają nieodpłatnie pełne utrzymanie) lub w pieczy zastępczej, ustalając dochód w przeliczeniu na osobę, nie uwzględnia się osoby przebywającej w tej instytucji.

Projektowana ustawa przewiduje również regulacje odnoszące się do sytuacji, gdy dana rodzina utraciła lub uzyskała dochód. Rozwiązania w tym zakresie zostały ukształtowane w taki sposób, aby sposób ustalania dochodu odzwierciedlał rzeczywistą sytuację dochodową rodziny.

Świadczenie wychowawcze nie będzie przysługiwać, jeżeli:

- 1) dziecko pozostaje w związku małżeńskim;
- 2) dziecko zostało umieszczone w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie albo w pieczy zastępczej;
- 3) pełnoletnie dziecko ma ustalone prawo do świadczenia wychowawczego na własne dziecko;
- 4) członkowi rodziny przysługuje za granicą na dziecko świadczenie o podobnym charakterze do świadczenia wychowawczego, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej.

Należy zwrócić w tym miejscu uwagę, że próg dorosłości dzieci związany z osiągnięciem pełnej zdolności do czynności prawnych, a tym samym jednocześnie utratą prawa do świadczenia wychowawczego, został, zgodnie z regułami ogólnymi, ustalony na 18. rok życia. Jednakże, w niektórych przypadkach polskie prawo przewiduje, że osoby które nie ukończyły 18. roku życia mogą nabyć pełną zdolność do czynności prawnych poprzez wejście w związek małżeński. W takich przypadkach, dalsze przyznawanie rodzicom i opiekunom takich osób świadczenia wychowawczego byłoby nieuzasadnione i sprzeczne z celem niniejszej ustawy. W związku z tym, ograniczenie świadczenia wychowawczego wobec dzieci pozostających w związku małżeńskim wydaje się właściwe. Wprowadzenie ograniczenia prawa do świadczenia wychowawczego wobec pełnoletnich dzieci, które są uprawnione do świadczenia wychowawczego na własne dzieci, ma na celu eliminację potencjalnych przypadków kumulacji świadczeń. Uzasadnione jest przypuszczenie, że posiadanie własnego dziecka łączy się z osiągnięciem znacznego stopnia samodzielności, w związku z czym wypłata świadczenia byłaby w większości przypadków nieuzasadniona.

Natomiast w sytuacji pozostawania dziecka w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie albo w pieczy zastępczej, rodzice lub opiekunowie dziecka nie ponoszą kosztów związanych z jego utrzymaniem lub koszty te są w znacznym stopniu ograniczane. Właściwym jest zatem wstrzymanie wypłaty świadczeń za te okresy, w których faktyczny ciężar ekonomiczny utrzymania dziecka spoczywa na innym podmiocie.

W przypadku gdy zaistnieją sytuacje, że rodzina będzie marnotrawić przyznane jej świadczenie wychowawcze lub wydatkować je będzie niezgodnie z przeznaczeniem organ właściwy przekazywać będzie to świadczenie w całości lub w części w formie rzeczowej lub w formie opłacania usług (np. żłobka, czy zajęć pozalekcyjnych). Rozwiązanie to ma na celu ograniczenie przypadków, w których świadczenie wychowawcze będzie przeznaczane przez rodziców lub opiekunów dziecka na cele niezgodne z ustawą, w szczególności kiedy kwota świadczenia będzie wykorzystywana przez te osoby na zaspokajanie potrzeb własnych z pominięciem potrzeb dziecka.

Ponadto istotnym rozwiązaniem, w szczególności z punktu widzenia rodzin gorzej sytuowanych, jest wyłączenie dochodów uzyskiwanych z tytułu świadczenia wychowawczego z katalogu dochodów warunkujących prawo do świadczeń o charakterze społecznym. Oznacza to, że świadczenie wychowawcze nie będzie miało wpływu na prawo do świadczeń z pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego, czy dodatków mieszkaniowych.

#### **4. Podmioty realizujące zadania w zakresie świadczenia wychowawczego**

Realizacja świadczenia wychowawczego należeć będzie do gminy. Zadanie to zostało nałożone na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (organ właściwy). Organ właściwy będzie mógł upoważnić swojego zastępcę, pracownika urzędu albo kierownika ośrodka pomocy społecznej lub innej jednostki organizacyjnej gminy, a także inną osobę na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej lub innej jednostki organizacyjnej gminy do prowadzenia postępowania w sprawach z zakresu świadczenia wychowawczego.

Podkreślenia wymaga, że realizacja świadczenia wychowawczego w ośrodku pomocy społecznej nie może powodować nieprawidłowości w wykonywaniu zadań pomocy społecznej, a także nie może naruszać norm zatrudnienia pracowników socjalnych określonych w przepisach o pomocy społecznej.

Jeżeli chodzi o świadczenie wychowawcze realizowane w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego, to właściwy w tym zakresie będzie marszałek

województwa – to on, w tym przypadku, wydawał będzie decyzje w sprawach dotyczących świadczenia wychowawczego, a wypłacać świadczenie będzie gmina.

Dodatek wychowawczy przysługujący rodzinom zastępczym i osobom prowadzącym rodzinne domy dziecka wypłacany będzie przez powiat (jednostkę samorządu terytorialnego odpowiedzialną za organizację pieczy zastępczej).

Podmioty realizujące ustawę otrzymają środki finansowe na pokrycie kosztów obsługi zadań związanych z jej realizacją. W przypadku gminy i powiatu, tj. jednostek, które wypłacają odpowiednio świadczenie wychowawcze i dodatek wychowawczy, koszty te zostały określone jako procent od wypłaconych środków. W przypadku marszałka województwa, który wydaje decyzje w sprawach związanych z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego w UE, ale nie wypłaca świadczeń, koszty będą określone indywidualnie. Decyzja w tym zakresie podejmowana będzie przez Ministra Finansów, na podstawie przeprowadzonej przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej analizy danych pochodzących z zebranego od marszałków zapotrzebowania na środki.

## **5. Postępowanie w sprawach przyznawania i wypłacania świadczenia wychowawczego**

Ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego oraz jego wypłata następują odpowiednio na wniosek matki, ojca, opiekuna prawnego dziecka albo opiekuna faktycznego dziecka. Do wniosku konieczne będzie dołączenie dokumentów potwierdzających spełnienie wymagań koniecznych do uzyskania prawa do świadczenia wychowawczego tj. w szczególności zaświadczenia lub oświadczenia o dochodach rodziny, zaświadczenia z sądu rodzinnego lub ośrodka adopcyjnego o prowadzonym postępowaniu sądowym w sprawie o przysposobienie dziecka (w przypadku opiekunów faktycznych), czy orzeczenie sądu opiekuńczego o ustaleniu opiekuna prawnego dziecka (w przypadku opiekuna prawnego). Podkreślić należy, że dokumentów dotyczących dochodów rodziny nie będzie trzeba składać w przypadku gdy dana osoba nie będzie się ubiegać o przyznanie uprawnienia do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko – bowiem tylko w przypadku gdy osoba uprawniona będzie chciała uzyskać świadczenie wychowawcze na pierwsze dziecko pod uwagę brany jest dochód rodziny. W przypadku drugiego i następnych dzieci dochód pozostaje bez znaczenia. Zatem jeżeli osoba uprawniona zdaje sobie sprawę, że nie spełni wymogu w zakresie kryterium dochodowego (tj. przekroczy odpowiednio próg 800 zł lub 1200 zł na osobę w rodzinie), wówczas żadne oświadczenia czy zaświadczenia o dochodach,

w celu uzyskania prawa do świadczenia wychowawczego na drugie i następne dzieci, nie będzie potrzebna.

Szczegółowy sposób i tryb postępowania w sprawach o świadczenie wychowawcze oraz wzór wniosku o przyznanie tego świadczenia, a także załączników do wniosku, określony zostanie w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw rodziny.

Projektowane niniejszą ustawą rozwiązania dostosowane są do informatyzacji. Przepisy ustawy stwarzają możliwość składania wniosku o przyznanie prawa do świadczenia wychowawczego w postaci elektronicznej za pomocą systemu teleinformatycznego utworzonego przez ministra właściwego do spraw rodziny lub systemu teleinformatycznego wskazanego w obwieszczeniu przez ministra właściwego do spraw rodziny i ministra właściwego do spraw informatyzacji. Również załączniki do wniosków składanych drogą elektroniczną będą mogły mieć postać dokumentów elektronicznych bądź elektronicznych kopii dokumentów papierowych. Dla ułatwienia wypełniania wniosków składanych w postaci elektronicznej część danych będzie uzupełniana automatycznie poprzez ich pozyskiwanie z rejestru PESEL. Nadto organy prowadzące postępowania w przedmiocie przyznania świadczenia wychowawczego będą dysponowały prawem do weryfikowania, drogą elektroniczną, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw rodziny, danych z rejestrem PESEL. Nie będzie również konieczności dołączania do wniosku szeregu zaświadczeń (np. dotyczących dochodów – organ właściwy bowiem będzie je pozyskiwał samodzielnie).

Projektowana ustawa nakłada ponadto na ministra właściwego do spraw rodziny obowiązek stworzenia rejestru centralnego osób pobierających i ubiegających się o świadczenie wychowawcze oraz członków ich rodzin. Zadaniem podstawowym tworzonego rejestru jest możliwość analizy statystycznej zbioru osób i pobieranych świadczeń w celu określenia przewidywanych na kolejne okresy budżetowe zapotrzebowań na środki finansowe w zakresie świadczenia wychowawczego. Należy zauważyć, że rejestr centralny do celów statystycznych podlega anonimizacji i wszelkie analizy odbywają się na bazie danych jednostkowych pozbawionych cech danych osobowych. Analizy takiego zbioru danych służyć będą zbadaniu charakterystyki zbiorowości osób pobierających świadczenie wychowawcze oraz członków ich rodzin celem określenia możliwych zmian w strukturze świadczeniobiorców, a co za tym idzie przewidzenia zmian zapotrzebowania na środki finansowe budżetu państwa na realizację zadania z zakresu administracji rządowej jakim będzie pomoc państwa w wychowywaniu dzieci poprzez wypłatę świadczeń wychowawczych, oraz w celu dokonywania Ocen Skutków Regulacji przyszłych rozwiązań dotyczących tej samej grupy odbiorców jak w przypadku świadczenia wychowawczego.

Prawo do świadczenia wychowawczego ustalane będzie na okres jednego roku – od dnia 1 października do dnia 30 września następnego roku. Wnioski o jego ustalenie będzie można składać od dnia 1 sierpnia danego roku. Świadczenie przyznawane będzie od miesiąca, w którym wpłynął wniosek wraz ze wszystkimi dokumentami. Wypłata świadczenia nastąpi nie później niż do ostatniego dnia miesiąca, za który zostało ono przyznane, chyba że wniosek zostanie złożony po 10 dniu miesiąca, wówczas świadczenie wychowawcze za dany miesiąc wypłacane będzie najpóźniej do ostatniego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym złożono wniosek.

Jeżeli w stosunku do osoby ubiegającej się o świadczenie wychowawcze lub osoby pobierającej to świadczenie wystąpią wątpliwości dotyczące sprawowania opieki nad dzieckiem, organ właściwy (marszałek województwa) będzie miał możliwość wystąpienia do kierownika ośrodka pomocy społecznej o przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego, o którym mowa w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 163, z późn. zm.), w celu weryfikacji tych wątpliwości. Z wnioskiem takim organ właściwy będzie mógł wystąpić również w przypadku powzięcia informacji o marnotrawieniu świadczenia wychowawczego lub wydatkowaniu go niezgodnie z przeznaczeniem. Organ właściwy będzie mógł także wystąpić do ośrodka pomocy społecznej o udzielenie informacji o okolicznościach uprawniających do świadczenia wychowawczego, marnotrawieniu tego świadczenia lub wydatkowaniu go niezgodnie z przeznaczeniem, jeżeli informacje te zostały ustalone w rodzinnym wywiadzie środowiskowym przeprowadzonym nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem otrzymania przez ośrodek pomocy społecznej wniosku o udzielenie informacji.

Wypłata świadczenia wychowawczego podlegać będzie wstrzymaniu, jeżeli osoba otrzymująca to świadczenie odmówi udzielenia lub nie udzieli w wyznaczonym terminie wyjaśnień co do okoliczności mających wpływ na prawo do tego świadczenia. Ponadto organ właściwy wstrzyma wypłatę, jeżeli osoba otrzymująca świadczenie wychowawcze nie podejmuje świadczenia wychowawczego przez trzy kolejne miesiące kalendarzowe.

Jeżeli świadczenie wychowawcze zostanie pobrane nienależnie, wówczas osoba która pobrała świadczenie obowiązana będzie do jego zwrotu wraz z ustawowymi odsetkami za zwłokę. Projektowana ustawa określa, że za nienależnie pobrane świadczenie wychowawcze uważa się:

- 1) świadczenie wychowawcze wypłacone mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie lub zawieszenie prawa do świadczenia wychowawczego albo wstrzymanie wypłaty świadczenia wychowawczego, jeżeli osoba pobierająca to świadczenie była pouczona o braku prawa do jego pobierania;
- 2) świadczenie wychowawcze przyznane lub wypłacone na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą to świadczenie;
- 3) świadczenie wychowawcze wypłacone w przypadku gdy marszałek województwa ustali, że mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, za okres od dnia, w którym osoba stała się uprawniona do świadczenia wychowawczego w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, do dnia wydania decyzji o uchyleniu decyzji przyznającej świadczenie wychowawcze;
- 4) świadczenie wychowawcze przyznane na podstawie decyzji, której następnie stwierdzono nieważność z powodu jej wydania bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa albo świadczenie wychowawcze przyznane na podstawie decyzji, która została następnie uchylona w wyniku wznowienia postępowania i osobie odmówiono prawa do świadczenia wychowawczego;
- 5) świadczenie wychowawcze wypłacone osobie innej niż osoba, która została wskazana w decyzji przyznającej świadczenie wychowawcze, z przyczyn niezależnych od organu, który wydał tę decyzję.

Należy jednak podkreślić, że organ właściwy, jeżeli zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny, będzie mógł umorzyć kwoty nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego łącznie z odsetkami w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty.

## **6. Weryfikacja wysokości świadczenia wychowawczego**

W odniesieniu do wysokości kwoty świadczenia wychowawczego projekt przewiduje, że Rada Ministrów będzie miała możliwość podniesienia tej kwoty w drodze rozporządzenia. Rada Ministrów w tym zakresie ma brać pod uwagę prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, przyjęty w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy.



Ponadto zakłada się, że po upływie 3 lat od dnia wejścia projektowanej ustawy w życie, Rada Ministrów dokona oceny skutków jej obowiązywania. Na podstawie tej oceny Rada Ministrów przedstawi propozycje wprowadzenia stałego mechanizmu wzrostu zarówno kwoty świadczenia wychowawczego, jak i kryteriów dochodowych.

## **7. Zmiany w innych ustawach**

Projektowana ustawa przewiduje zmiany w następujących ustawach:

- 1) ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.);
- 2) ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2014 r. poz. 1619, z późn. zm.);
- 3) ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, z późn. zm.);
- 4) ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 oraz z 2016 r. poz. 35 i 64);
- 5) ustawie z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2015 r. poz. 2071);
- 6) ustawie z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 763 oraz z 2015 r. poz. 1582, 1830 i 1854);
- 7) ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, z późn. zm.);
- 8) ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2135 i 2281);
- 9) ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613, z późn. zm.);
- 10) ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 966, z późn. zm.);
- 11) ustawę z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 114, z późn. zm.);
- 12) ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej;
- 13) ustawie z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2015 r. poz. 783, z późn. zm.);

- 14) ustawie z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2015 r. poz. 859, z późn. zm.);
- 15) ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.);
- 16) ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 332, z późn. zm.);
- 17) ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. poz. 1863 oraz z 2015 r. poz. 1359).

Ad. 1 i 2.

Zmiana przewiduje, że świadczenie wychowawcze oraz świadczenia dla rodzin zastępczych i osób prowadzących rodzinne domy dziecka, podobnie jak inne świadczenia o charakterze socjalnym, nie będą podlegać egzekucji.

Ad. 3.

Na mocy tej zmiany świadczenie wychowawcze (oraz dodatek wychowawczy) będzie wolne od podatku dochodowego od osób fizycznych.

Ad. 4.

Obecnie ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty przewiduje, że oświadczenie o samotnym wychowywaniu dziecka może być zweryfikowane za pomocą wywiadu, o którym mowa w art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. Projektowana ustawa przewiduje rezygnację z tego wywiadu w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. W związku z tym konieczna jest również stosowna zmiana w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty ustawy – proponuje się odwołanie do rodzinnego wywiadu środowiskowego przeprowadzanego w celu ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego.

Ad. 5 i 6.

Zmiany w ustawie z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz w ustawie z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych przewidują, że świadczenie wychowawcze oraz dodatek wychowawczy nie będą brane pod uwagę przy ustalaniu dochodu, od którego uzależniona jest wysokość czynszu w lokalu mieszkalnym będącym w

zasobach towarzystwa budownictwa mieszkaniowego oraz przy ustalaniu dochodu, od którego uzależniona jest pomoc państwa w spłacie kredytu.

Ad. 7.

Zmiany mają na celu dostosowanie rozwiązań wynikających z projektowanej ustawy do informatyzacji.

Ad. 8.

Projektowana ustawa 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 zmiana ma na celu wyeliminowanie tych problemów i ułatwienie przekazywania danych między organami administracji publicznej.

Ad. 9.

Art. 299 § 1 w zw. z § 3 oraz art. 299 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa przewiduje, że organy podatkowe udostępniają informacje zawarte w aktach spraw podatkowych oraz informacje o numerach rachunków bankowych

określonym organom i osobom. Projektowana zmiana przewiduje, że informacje te udostępniane będą również wójtom, burmistrzom, prezydentom miast lub marszałkom województw w zakresie prowadzonych postępowań o przyznanie świadczenia wychowawczego. Jest to rozwiązanie analogiczne do funkcjonującego w odniesieniu do innych świadczeń o charakterze socjalnym.

Ad. 10.

Zmiany w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych przewidują, że świadczenie wychowawcze (oraz dodatek wychowawczy) nie będzie wliczane do dochodu przy ustalaniu prawa do dodatku mieszkaniowego.

Ad. 11.

W ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych proponuje się zmiany w zakresie wywiadów weryfikujących, czy osoba ubiegająca się o świadczenia rodzinne samotnie wychowuje dziecko oraz czy osoby ubiegające się (pobierające) świadczenie pielęgnacyjne albo zasiłek dla opiekuna spełniają wymagania konieczne do uzyskania (pobierania) tych świadczeń. Obecnie ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych przewiduje, że jeżeli w stosunku do osoby ubiegającej się o świadczenia rodzinne wystąpią wątpliwości co do samotnego wychowywania dziecka organ właściwy może przeprowadzić wywiad. Organ właściwy może również zwrócić się do kierownika ośrodka pomocy społecznej o przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego, o którym mowa w przepisach o pomocy społecznej. Wydaje się, że dwa narzędzia weryfikacji uprawnień (tj. wywiad z przepisów o świadczeniach rodzinnych i wywiad z przepisów o pomocy społecznej) są niecelowe. Dlatego proponuje się pozostawienie jedynie jednego narzędzia – rodzinnego wywiadu środowiskowego, o którym mowa w przepisach o pomocy społecznej. Dodatkowo doprecyzowane zostały przepisy wskazujące cele, dla których wywiad ma być przeprowadzany.

Pozostałe zmiany w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych mają charakter precyzujący – konieczność ich wprowadzenia wynika z faktu, 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.

Ad. 12.

Zmiany ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej mają na celu dostosowanie rozwiązań wynikających z projektowanej ustawy do informatyzacji.

Wprowadza się także zmiany będące konsekwencją wyżej wskazanych zmian w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych dotyczących rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Ponadto projektowane rozwiązania przewidują, że świadczenie wychowawcze (oraz dodatek wychowawczy) nie będzie wliczane do dochodu przy ustalaniu prawa do świadczeń z pomocy społecznej.

Ad. 13.

Projektowana zmiana przewiduje, że opłacie skarbowej nie będzie podlegać dokonanie czynności urzędowej, wydanie zaświadczenia i zezwolenia (pozwolenia, koncesji) albo złożenie dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa lub prokury albo jego odpisu, wypisu lub kopii w sprawach z zakresu świadczenia wychowawczego. Rozwiązanie to jest analogiczne do innych rozwiązań z zakresu świadczeń socjalnych.

Ad. 14.

Art. 50 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych stanowi, że w przyjmowanych przez Radę Ministrów projektach ustaw, których skutkiem finansowym może być zmiana poziomu wydatków jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, określa się w treści projektu maksymalny limit tych wydatków wyrażony kwotowo, na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy, oddzielnie dla każdego roku, poczynając od pierwszego roku planowanego wejścia w życie ustawy. Jednocześnie taki projekt ustawy ma zawierać mechanizmy korygujące, mające zastosowanie w przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków. Dodatkowo w projekcie ma być określony właściwy organ, który monitoruje wykorzystanie limitu wydatków na wykonywanie zadania publicznego przez jednostki sektora finansów publicznych oraz odpowiada za wdrożenie mechanizmów korygujących.

Z obowiązku wprowadzenia powyższych regulacji zwolnione są m. in. projekty z zakresu świadczeń rodzinnych.

Jak już wskazano powyżej projektowana ustawa jest systemowo spójna z ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, a projektowane świadczenie wychowawcze (oraz dodatek wychowawczy) jest świadczeniem, które, podobnie jak większość świadczeń rodzinnych, kierowane jest do rodzin mających dzieci na utrzymaniu. Dlatego konieczne jest dokonanie takich zmian w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, które z wprowadzania omówionych regulacji wynikających

z art. 50 tej ustawy zwolnią również projekty ustaw dotyczące świadczenia wychowawczego oraz dodatku wychowawczego.

Ad. 15.

Projektowane zmiany w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów są zmianami doprecyzowującymi – tak, aby ustawa ta była spójna z ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, do której odnosi się w zakresie katalogu dochodów. Ponadto zmiany mają na celu dostosowanie rozwiązań wynikających z projektowanej ustawy do informatyzacji (podobnie jak zmiany w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych a także w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej).

Ad. 16.

Jak już wskazano powyżej, projektowana ustawa zakłada przyznanie rodzinom zastępczym i osobom prowadzącym rodzinne domy dziecka dodatku wychowawczego – tj. świadczenia o podobnym charakterze do wprowadzanego świadczenia wychowawczego. Dodatek ten wprowadzany jest w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej..

Ad. 17.

Zmiany w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. poz. 1863 oraz z 2015 r. poz. 1359) umożliwiają dostosowanie rozwiązań w niej zawartych do informatyzacji.

## **8. Obowiązek sprawozdawczy Rady Ministrów**

Projektowana ustawa nakłada na Radę Ministrów obowiązek przedstawienia corocznie Sejmowi i Senatowi, w terminie do dnia 30 września każdego roku, sprawozdania z realizacji ustawy za rok poprzedni. Obowiązek sprawozdawczy z realizacji ustawy znajduje się również w innych aktach prawnych z zakresu polityki rodzinnej (np. w ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2013 r. poz. 1457, z późn. zm.), czy w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 332, z późn. zm.) i stanowi rozwiązanie, który w sposób kompleksowy pozwala podsumować roczne funkcjonowanie obowiązujących rozwiązań, a – w razie potrzeby – podjąć stosowne kroki służące lepszej realizacji celów danej ustawy. Projekt zakłada, że pierwsze sprawozdanie zostanie przedstawione Sejmowi i Senatowi do dnia 30

września 2018 r. (za okres od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy do dnia 31 grudnia 2017 r.).

Ponadto na ministra właściwego do spraw rodziny nałożony został obowiązek dokonania, po upływie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, przeglądu wszystkich systemów świadczeń na rzecz rodziny i przedstawienia Radzie Ministrów wniosków co do konieczności dokonania ewentualnych zmian w tych systemach.

## **9. Rozwiązania w okresie przejściowym**

Jak już omówiono powyżej okres, na który ustalane będzie prawo do świadczenia wychowawczego, rozpoczynał się będzie w dniu 1 października i kończył w dniu 30 września następnego roku. Kierując się koniecznością jak najpilniejszego wdrożenia projektowanej ustawy przewiduje się, że pierwszy okres na który ustalane będzie prawo do świadczenia wychowawczego rozpocznie się z dniem wejścia w życie ustawy i skończy dnia 30 września 2017 r. Rozwiązanie to jest korzystne nie tylko z punktu widzenia rodzin, do których kierowane jest świadczenie wychowawcze, ale również z punktu widzenia gmin, które świadczenie wychowawcze będą realizować, bowiem nie będą musiały dwukrotnie w roku 2016 ustalać prawa do tego świadczenia – następny, już „właściwy” okres, na który ustalane będzie prawo do świadczenia wychowawczego, rozpocznie się dopiero w dniu 1 października 2017 r.

Ustalając prawo na ww. pierwszy okres, brany ma być pod uwagę dochód rodziny z roku 2014 r. (oczywiście tylko w odniesieniu do osób ubiegających się o świadczenie wychowawcze na pierwsze dziecko). 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.

Jednocześnie niezbędne jest wzięcie pod uwagę możliwości realizacyjnych gmin w stosunku do liczby osób, które zgłoszą się z wnioskami o przyznanie im uprawnienia do świadczenia wychowawczego. Aby nie doszło do sytuacji, w której gmina nie jest w stanie w okresie początkowym przyjąć wszystkich wniosków, zaproponowano aby osoby ubiegające się o świadczenie wychowawcze w pierwszym okresie mogły składać wnioski przez okres trzech miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy bez skutku w postaci utraty prawa do tego świadczenia za poprzednie miesiące. Przepisy materialne bowiem przewidują, że świadczenie wychowawcze przysługuje od miesiąca złożenia wniosku – w okresie przejściowym zasada ta jest wyłączona na okres trzech miesięcy. Ponadto, aby umożliwić

gminom prawidłowe zrealizowanie złożonych wniosków, przewiduje się, że będą one miały, w okresie początkowym, trzy miesiące na ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego i wypłatę tego świadczenia.

Ponadto, aby ustawa mogła być sprawnie i rzetelnie wdrożona, zakłada się odpowiedni okres *vacatio legis* – ustawa ma wejść w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia. W tym okresie gminy i województwa mają za zadanie zorganizować (lub utworzyć) jednostki organizacyjne, które od dnia wejścia w życie ustawy zaczną przyjmować wnioski. Na ten cel otrzymają stosowane środki finansowe, które zobowiązany będzie przekazać, za pośrednictwem wojewodów, minister właściwy do spraw finansów publicznych (wysokość środków finansowych będzie uzgodniona z ministrem właściwym do spraw rodziny).

Problematyka regulowana w ustawie jest zgodna z przepisami prawa Unii Europejskiej i nie podlega obowiązkowi przedstawienia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie podlega procedurze notyfikacji aktów prawnych, określonej w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597), gdyż nie zawiera przepisów technicznych.

Projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, zgodnie z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 979 oraz z 2015 r. poz. 1063) oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.).