

Opinia prawna na temat poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Druk Sejmowy nr 370)

Przedłożony do zaopiniowania projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych sprowadza się w zasadzie do przywrócenia ulgi mieszkaniowej na zasadach obowiązujących przed dokonaniem nowelizacji tej ustawy w 1996 r.

W konsekwencji podatnicy podatku dochodowego od osób fizycznych w przypadku ponoszenia wydatków na cele mieszkaniowe mogliby odliczać poniesione na ten cel wydatki od dochodu, a nie jak od 1 stycznia 1997 r. od podatku.

Taki sposób obliczania należności podatkowych podatników od podatku dochodowego wprowadzony został w stosunku do niektórych kategorii podatników w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że przepisy ustawy podatkowej wprowadzające nowe unormowania prawne uchylające dopuszczalność odliczenia od dochodu podatnika kwot wydatkowanych po dniu 1 stycznia 1997 r. na wydatki podatnika poniesione na cele mieszkaniowe wymienione w art. 26 ust. 1 pkt 5 lit. b, e i f ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. - Dz. U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416, z późn.zm.) w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 stycznia 1997 r., w odniesieniu do sytuacji, w których budowa danego budynku mieszkalnego, nabudowa lub rozbudowa danego budynku na cele mieszkalne lub przebudowa strychu, suszarni albo przystosowania innego pomieszczenia na cele mieszkalne oraz wykończenie danego lokalu mieszkalnego w nowo wybudowanym budynku mieszkalnym dały już podstawę do dokonania takich odliczeń w 1996 r. lub latach poprzednich jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, przez to, że narusza zasadę pewności i zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Wnioskodawcy opiniowanego projektu w związku z powyższym orzeczeniem TK i ustawą z dnia 8 maja 1998 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie ustawy zmieniającej ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych (nieopublikowana) wnieśli projekt, który zrównać ma wszystkie kategorie podatników ponoszących wydatki na cele mieszkaniowe w zakresie możliwości ich odliczania od dochodu. Opiniowany projekt nie zawiera jednakże przywrócenia wszystkich obowiązujących na gruncie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych przepisów w tym zakresie.

Poza możliwością odliczenia od dochodu wydatków na cele mieszkaniowe od dochodu znalazłoby się - zgodnie z postanowieniami projektu - podatnicy, którzy ponoszą wydatki na remont i modernizację budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego zajmowanego na podstawie tytułu prawnego.

Zwrócić należy uwagę, iż w kontekście uzasadnienia przedstawionego przez wnioskodawców do projektu niniejszej ustawy te same racje (zmniejszenie wysokości wpływów z podatku dochodowego przez podatnika ponoszącego wydatki na ten cel towarzyszyć będą jednocześnie wzrost wpływów z podatków bezpośrednich od podmiotów prowadzących wyspecjalizowane roboty np. wykończeniowe, zwiększenie wpływów z tytułu podatków pośrednich, zmniejszenie bezrobocia itp.).

Jednocześnie wnioskodawcy proponują przywrócenie zasad odliczania oraz sposób określenia limitu jaki istniał na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy (przed zmianą w 1996 r.). Przedmiotem niniejszej opinii nie jest ocena zasadności wprowadzenia ustalonego projektem systemu ulg podatkowych i mechanizmu ich odliczania, a zarazem pomniejszania należności podatkowych.

Kwestia tego rodzaju należy do decyzji parlamentu, a ocena winna odzwierciedlać cele społeczne stawiane danej regulacji.

Pewne wątpliwości redakcyjne budzi przepis art. 1 pkt 1 lit d. projektu.

Wydaje się, iż w sytuacji przywrócenia możliwości odliczania od dochodów wydatków poniesionych na ten cel należałoby posłużyć się sformułowaniem art. 26 ust. 1 lit. d ustawy obowiązującej przed nowelizacją. Przepis ten w poprzedniej wersji ma dłuższą tradycję - w związku z powyższym pozwoli na uniknięcie ewentualnych wątpliwości natury interpretacyjnej, które mogą wynikać na etapie funkcjonowania ustawy (przepis ten brzmiał: "*zakup nowo wybudowanego budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego w takim budynku od gmin, a także od osób, które wybudowały ten budynek w wykonywaniu działalności gospodarczej*"). Pewne kontrowersje może budzić również przepis art. 2 projektu. Otóż zgodnie z jego treścią ustawa ma mieć zastosowanie do wydatków poniesionych od dnia 1 stycznia 1997 r. Należy w tym miejscu podnieść, iż opiniowany projekt w swoich rozwiązaniach idzie o wiele dalej, niż wymagałoby to jedynie dostosowanie ulg od tych, które wprowadzone już zostały do ustawy podatkowej ustawą z dnia 8 maja 1998 r. Otóż wprowadzenie takiego zapisu spowodowałoby duże obciążenie budżetu państwa w związku z koniecznością zwrotu nadpłaconych należności podatkowych. Przepisy ustawy objęłyby nie tylko osoby, które w poprzednim stanie prawnym zaczęły ponosić wydatki na cele mieszkaniowe określone w ustawie, ale również tych podatników, którzy rozpoczęli ponoszenie tych wydatków w nowym systemie ulg podatkowych przewidzianych przez ustawę, dodatkowo w sytuacji, w której mieli pełną świadomość możliwości oraz sposobu w jaki pomniejszyć mogą dzięki ponoszeniu wydatków na ten cel należności podatkowych. Oczywiście nie można zakwestionować tu możliwości oraz dopuszczalności wprowadzenia takiego rozwiązania należałoby jednak rozważyć bardzo głęboko jego sensowność, zwłaszcza w kontekście możliwości budżetu państwa.

Opracował: *Dariusz Chrzanowski*

Opinia prawna do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Druk Sejmowy nr 517)

W zgłoszonym przez grupę posłów projekcie zmiany ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416, z późn.zm.), zawarta jest propozycja ustanowienia nowej ulgi podatkowej o charakterze prorodzinnym. Prawo do ulgi przysługiwałoby małżonkom składającym wspólne rozliczenie podatkowe lub jednemu z nich w przypadku odrębnego rozliczenia, wychowującym w roku podatkowym dzieci, o których w projekcie mowa. Ulga polegać ma na zmniejszeniu podatku obliczonego zgodnie z przepisami ustawy o kwotę odpowiadającą części lub równej kwocie, o którą pomniejszany jest podatek lub zaliczki na podatek, ustalonej w skali podatkowej na dany rok, zamieszczonej w art. 27 ust. 1 ustawy. Zgodnie z projektem, na pierwsze dziecko przysługiwałoby zmniejszenie podatku o równowartość 0,25 tej kwoty, na drugie - 0,50, na trzecie i następne - o pełną kwotę.

Według skali podatkowej obowiązującej w roku 1998, wysokość kwoty zmniejszającej obliczony podatek (lub zaliczki) wynosi 336,60 zł. W warunkach bieżącego roku podatkowego, projektowana ulga z tytułu wychowywania dzieci równała by się odpowiednio: 84,15 zł na pierwsze dziecko, 168,30 - na drugie, 336,60 - na trzecie i następne. Na podstawie art. 27 ust. 3 obowiązującej ustawy, kwota zmniejszająca podatek, analogicznie jak przedziały dochodu podlegającego opodatkowaniu, w każdym roku są podwyższane w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi wzrostu przeciętnego wynagrodzenia we wskazanych w tym przepisie okresach. W każdym roku wzrastałyby więc i ulgi w podatku z tytułu wychowywania dzieci.

Za wprowadzeniem do ustawy podatkowej ulgi z tytułu wychowywania dzieci, przemawiają argumenty pozaprawne - socjologiczne oraz ekonomiczne. Nie stanowi przeszkody dla realizacji tego celu obowiązująca koncepcja prawna opodatkowania dochodów, uwzględniająca rozległy katalog ulg podatkowych. Wśród nich znajdują się również ulgi o charakterze prorodzinnym, nie mające jednakże charakteru ulg o zasięgu powszechnym.

Powstaje oczywiście pytanie - czy zaprezentowana w projekcie forma powszechnej ulgi prorodzinnej, jest rozwiązaniem optymalnym. Projektodawcy proponują odpis pewnej kwoty na każde dziecko wychowywane w rodzinie (jak sędzę, zarówno własne, jak i przysposobione; należałoby to w projekcie uściślić) w ostatniej fazie rozliczenia podatkowego, tj. od kwoty obliczonego podatku. Mechanizm taki ani nie spowoduje uzyskania przez dzieci statusu dodatkowych "podatników przeliczeniowych" w gospodarstwie domowym, ani obniżenia skali podatkowej "rzeczywistych podatników wpadających do wyższych klas podatkowych", o czym mowa na str. 1 uzasadnienia projektu. Przykładem przepisu, w konsekwencji którego dzieci pełnią rolę dodatkowego "podatnika przeliczeniowego", jest art. 6 ust. 4 ustawy uprawniający osoby samotnie wychowujące dzieci do wspólnego z nimi rozliczenia podatku, analogicznie do wspólnego rozliczenia małżonków. Natomiast kwalifikowanie się podatnika do wyższego przedziału skali podatkowej opóźniają ulgi polegające na odliczeniu określonych kwot od dochodu przed opodatkowaniem.

Proponowana w projekcie ulga charakteryzuje się natomiast neutralnością w aspekcie dochodów rodziny. O tę samą kwotę pomniejszany byłby podatek należny od podatników opodatkowanych według pierwszego i ostatniego przedziału skali podatkowej, o ile posiadają jednakową liczbę dzieci.

Dyskusyjne wydaje się różnicowanie wysokości proponowanej do odliczenia od podatku kwoty, w zależności od kolejności urodzenia dziecka. Jakie bowiem argumenty przemawiają za tym, aby w rodzinie mającej trójkę lub czwórkę dzieci, ulga podatkowa z tytułu kosztów ich utrzymania, była najniższa na najstarsze dzieci, a najwyższa na najmłodsze?

Kontrowersyjne jest także uzależnienie możliwości zastosowania ulgi przez rodziców posiadających pełnoletnie, uczące się dzieci (do lat 25), od niezyskiwania przez nich opodatkowanych dochodów. Czyli, analogicznie jak przy wspólnym rozliczaniu się samotnych rodziców z dziećmi, o czym mowa w art. 6 ust. 4 ustawy, premiowana jest bierność młodych ludzi w podejmowaniu działań zmierzających do poprawy sytuacji finansowej rodziny. Projektodawcy nie wyjaśniają koncepcji przyjęcia za podstawę ulgi z tytułu wychowania dzieci kwoty, o którą zmniejsza się obliczony podatek. Kwota ta nie znajduje uzasadnienia w oficjalnych wskaźnikach, np. w kwocie najniższego wynagrodzenia jak ulga z tytułu kształcenia się w szkole wyższej podatnika lub jego dzieci. Ulga jest ponadto planowana w oderwaniu od obowiązującego systemu ulg, szczególnie tych o charakterze prorodzinnym, które być może należałoby skorygować w kontekście nowej koncepcji. Chodzi tu szczególnie o pozostawienie bez modyfikacji preferencyjnego tzw. wspólnego (wraz z dziećmi) rozliczenia podatkowego osób samotnie wychowujących dzieci, odliczeń z tytułu kształcenia dzieci w szkołach niepublicznych, czy też w szkołach wyższych. Projektowana ulga, choć odpowiadająca stosunkowo niewysokiej kwocie, spowoduje przecież ubytek dochodów budżetowych, który będzie wymagał zrównoważenia z określonych źródeł. Projektodawcy, w uzasadnieniu, szacują ten ubytek w kwocie około 1,5 mld zł w 1999 r., o ile oczywiście projektowana ustawa weszła by w życie przed początkiem tego roku.

Oceniając przedłożony projekt pod względem legislacyjnym, należy wskazać następujące usterki:

1. Nie jest jasne, czy warunkiem zastosowania projektowanej ulgi jest wychowywanie dziecka przez pełny rok podatkowy. Z brzmienia projektowanego art. 27b ustawy można wnioskować, że tak. Jednak nie zawarto w nim przepisu zezwalającego na proporcjonalne do liczby miesięcy życia dziecka obliczenie ulgi.
2. Zapis, iż o kwotowy odpis na każde dziecko zmniejsza się podatek dochodowy obliczony zgodnie z art. 27 (odesłanie jednoczesne do 27a jest zbędne) oznacza, że ulga będzie miała zastosowanie do podatników rozliczających się według skali podatkowej ustalonej w ust. 1 tego artykułu, co wyłączy wszystkich podatników opodatkowanych według różnych form zryczałtowanych, przewidzianych ustawą, w tym prowadzących działalność gospodarczą i opodatkowanych w formie zryczałtu ewidencjonowanego, o którym mowa w art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy oraz w formie karty podatkowej. Czy taka była intencja projektodawców?
3. Niepełna jest treść ustępu 2 w projektowanym art. 27b, zważywszy że ma on określać tryb stosowania ulgi. Wymaga również korekty gramatycznej ("kwotowy odpis (...) mogą dokonać"). Należy zwrócić uwagę, że projektowana ulga w przypadku jej przyjęcia, byłaby w katalogu ulg przewidzianych w ustawie podatkowej pierwszą, której nie potwierdza dokumentacja poniesionych wydatków. Czy wobec tego podatnik miałby dokumentować liczbę wychowywanych dzieci załączając do zeznania podatkowego odpisy aktów urodzenia, czy wystarczyłoby oświadczenie podatnika, a w przypadku gdy odliczenia dokonywałoby jedno z rodziców, także oświadczenie współmałżonka, że nie dokonał identycznego odliczenia? Ustawa powinna ponadto przewidywać możliwość dokonania projektowanego odliczenia przez płatnika, przez odpowiednią zmianę art. 37 ust. 1a ustawy, trudno bowiem zakładać aby wszyscy podatnicy, którym przysługuje wyłącznie projektowana ulga samodzielnie rozliczali się z podatku.

Niezbędna korekta legislacyjna projektu może być dokonana w trakcie prac komisyjnych, o ile przedłożona koncepcja ulg zostanie przez Sejm zaakceptowana.

Opracowała: *Wanda Wojnowska-Ciodyk*

Opinia prawna do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Druk Sejmowy nr 549)

Zgłoszony przez grupę posłów projekt zmiany ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416, z późn.zm.) stanowi interesującą propozycję modyfikacji prorodzinnych ulg podatkowych przewidzianych w przepisach ustawy. Jest to drugi zgłoszony w ostatnim czasie przez grupę posłów projekt (obok zawartego w Druku Sejmowym nr 517) o tym przedmiocie regulacji.

Propozycja ma charakter kompleksowy, wraz z projektowaną nową formą rozliczeń podatkowych o cechach preferencji prorodzinnej uwzględniona jest redukcja niektórych ulg obecnie stosowanych (w tym również ulgi z tytułu wydatków ponoszonych na zakup przyrządów i pomocy naukowych związanych z wykonywaną przez podatnika pracą, nie mającej charakteru prorodzinnego). Proponuje się również ujednoczenie zasad wspólnego rozliczenia w rodzinach pełnych i niepełnych, obecnie dość kontrowersyjnie zróżnicowanych. Preferencyjna forma łącznego rodzinnego rozliczenia podatkowego zakłada przyznanie każdemu członkowi rodziny podatnika (w rozumieniu projektowanych przepisów) wskaźnika ilorazu rodzinnego. Wskaźnik jest zróżnicowany w odniesieniu do dzieci i pozostałych członków rodziny. Różna jest też wysokość wskaźnika ustalonego na kolejne dzieci.

Oprócz modyfikacji systemu ulg prorodzinnych, projektodawcy proponują ustalenie kwoty dochodu wolnej od podatku w wysokości 4500 zł rocznie, corocznie podwyższonej w następnych latach podatkowych, proporcjonalnie do wzrostu wskaźnika przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Należy przy tym zauważyć, że zasada nie pobierania podatku od określonego poziomu dochodu funkcjonuje od początku obowiązywania ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, w postaci kwoty, o którą obniża się wysokość obliczonego podatku, według pierwszej skali opodatkowania. W roku bieżącym kwota ta wynosi 336 zł 60 gr, co przy stawce 19% oznacza, że kwota wolna od opodatkowania wynosi ok. 1772 zł. Projektodawcy proponują więc znaczne jej podwyższenie.

Istotnym *novum* proponowanym w projekcie jest również uznanie za koszty uzyskania przychodów (art. 23 ust. 1 pkt 10 ustawy) wynagrodzenia za pracę wypłacanego przez osobę prowadzącą działalność gospodarczą członkom rodziny. Jest to jednocześnie potwierdzenie prawnej dopuszczalności zawierania takich umów, co jednakże nie znajduje jak dotychczas akceptacji w przepisach z dziedziny ubezpieczeń społecznych.

Do projektu dołączone jest obszernie uzasadnienie objaśniające treść i skutki prawne poszczególnych przepisów projektu, jak też zawierające szacunek obciążenia finansowego dla budżetu państwa, będącego następstwem uchwalenia projektowanej ustawy. Zbyteczne jest w takiej sytuacji szczegółowsze omawianie treści projektu, w związku z czym, w niniejszej opinii wypunktowane będą tylko uwagi nasuwające się po przeanalizowaniu projektu.

1. W punkcie 1 projektu, w art. 6 ust. 5 ustawy o projektowanym brzmieniu, za członków rodziny pozostających na utrzymaniu podatnika lub rozliczających się wspólnie współmałżonków, są poza dziećmi, także rodzice i rodzeństwo, którzy nie osiągają przychodów w rozumieniu przepisów ustawy, **z wyjątkiem dochodów zwolnionych (wolnych) od podatku**. Można poddać w wątpliwość, czy uzyskiwanie niektórych dochodów wolnych od podatku spełnia warunki pozostawania na czyimś utrzymaniu. Wśród ponad 100 tytułów dochodów zwolnionych z podatku na podstawie przepisów ustawy i rozporządzenia wykonawczego, znajdują się zarówno dochody jednorazowe, sporadycznie otrzymywane, które niekiedy mogą osiągać znaczną wysokość, jak i dochody regularne, o zróżnicowanej wysokości. Wydaje się, że właściwszym kryterium pozostawania na czyimś utrzymaniu byłoby nie osiągnięcie w roku

podatkowym dochodów przekraczających kwotę wolną od podatku, o której mowa w punkcie 3 projektu.

2. W tym samym przepisie, o którym wyżej mowa, użyto nieściśłego określenia *"jeżeli w roku podatkowym zamieszkują we wspólnym gospodarstwie domowym"* dla ustalenia jednego z kryteriów uprawniających do wspólnego rozliczenia podatkowego. W znaczeniu językowym nie można tego odczytać jako wspólne zamieszkiwanie przez cały rok podatkowy. A zatem, jaki okres wspólnego zamieszkiwania wystarczy aby spełnić to kryterium? Czy spełniają je np. dzieci przebywające poza domem rodziców w związku z pobieraniem nauki (w internatach, w akademikach)? *Notabene*, analogiczna nieściśłość występuje w obecnie obowiązującym art. 6 ust. 4 mówiącym o rozliczeniu podatkowym osób samotnych *"wychowujących w roku podatkowym"* dzieci. Dla przeciwstawienia należy przytoczyć aktualnie obowiązującą zasadę wspólnego rozliczenia małżonków *"pozostających w związku małżeńskim przez cały rok podatkowy"* z art. 6 ust. 2 ustawy.

3. Zgodnie z ust. 9 w projektowanym art. 6, projektodawcy przyznają dodatkowo 0,5 jednostki rodzinnej osobie niepełnosprawnej w stopniu znacznym lub umiarkowanym w rozumieniu ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, będącej małżonkiem lub członkiem rodziny podatnika. Sposób sformułowania odniesienia do tej ustawy, wyłącza z grona uprawnionych do zwiększonego wskaźnika jednostki rodzinnej niepełnosprawne dzieci podatnika. Warunki bowiem uznania za niepełnosprawne osób do lat 16, określa ustawa o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych.

4. Wobec braku propozycji zmiany przepisów art. 27 ust. 1 i 3 ustawy, pomimo ustalenia w projektowanej ustawie (proponowany do dodania art. 21a) dochodów wolnych od podatku, nadal pozostaje określona w skali podatkowej kwota, o którą pomniejsza się należny podatek, która, o czym wyżej wspomniano, również jest pochodną pozostawienia bez opodatkowania określonej kwoty dochodu. Czy taka była intencja projektodawców?

Forma legislacyjna projektu jest generalnie poprawna. Treść projektu wymaga nielicznych korekt gramatycznych (w tym w punkcie 5 uzupełnienia oznaczenia zmienianego przepisu).

Opracowała: *Wanda Wojnowska-Ciodyk*

Opinia prawna na temat poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Druk Sejmowy nr 393)

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych sprowadza się w zasadzie do wprowadzenia do ustawy podatkowej rozwiązania polegającego na zniesieniu obowiązku składania przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, Rzecznika Ubezpieczonych i Polskie Biuro Ubezpieczeń Komunikacyjnych urzędowi skarbowym zeznania o wysokości dochodu (straty) osiągniętego w roku podatkowym.

W związku ze zwolnieniem od podatku dochodowego od osób prawnych dochodów z działalności powołanych wyżej podmiotów rozwiązanie takie wydaje się być racjonalne.

Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 22 dochody z działalności Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, Rzecznika Ubezpieczonych, a także Polskiego Biura Ubezpieczeń Komunikacyjnych są wolne od podatku.

W związku z powyższym nie istnieje żadna przeszkoda w usunięciu w stosunku do tych podmiotów obowiązku składania deklaracji podatkowych.

Dodatkowo wskazać należy, iż zwolnienie od podatku powołanych podmiotów mimo, iż umieszczone zostało w katalogu zwolnień przedmiotowych *de facto* posiada charakter zwolnienia podmiotowego ponieważ obejmuje wszelkie dochody uzyskiwane przez te podmioty. Tak więc ich status jest w praktyce identyczny jak podmiotów wymienionych w art. 6 ustawy (przewidującego zwolnienia podmiotowe dla wymienionych w nim enumeratywnie podmiotów).

Na marginesie należy dodać, iż umieszczenie zwolnienia od podatku dochodów Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego w katalogu zwolnień przedmiotowych (art. 17 ustawy) nie było konieczne. Zgodnie bowiem z przepisem art. 6 ust. 1 pkt. 4 podmiot ten należy do grupy funduszy celowych utworzonych na podstawie ustawy i przysługiwało mu zwolnienie podmiotowe z tego właśnie przepisu. Również zamieszczenie dochodów Rzecznika Ubezpieczonych oraz Polskiego Biura Ubezpieczeń Komunikacyjnych w katalogu zwolnień przedmiotowych nie oddaje w istocie charakteru tego zwolnienia. Skoro objęto nim wszelkie dochody tych podmiotów - winny się one znaleźć w przepisie art. 6 ustawy, co należałoby postulować ze względu na przejrzystość i czytelność ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

Opracował: *Dariusz Chrzanowski*

Opinia prawna do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Druk Sejmowy nr 442)

Zgłoszona przez grupę posłów propozycja zawarta w Druku Sejmowym nr 442 ma na celu wprowadzenie ulgi w podatku dochodowym od osób prawnych z tytułu prowadzenia przez pracodawców będących osobami prawnymi praktycznej nauki zawodu, analogicznie do ulgi z tego tytułu przysługujących podatnikom podatku dochodowego od osób fizycznych.

Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, w tym również w formie spółki prawa cywilnego, spółki komandytowej lub spółki jawnej, jeżeli na mocy odrębnych przepisów uprawnione są do szkolenia uczniów i zatrudniają w tym celu pracowników, korzystają z tej ulgi stosownie do przepisów rozdziału 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 marca 1995 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. Nr 35, poz. 173, z późn.zm.). Rozporządzenie wydane zostało na podstawie szeregu delegacji zawartych w różnych artykułach ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, z tym, że dla regulacji omawianej kwestii właściwy jest art. 53 ustawy stwierdzający, że Minister Finansów w drodze rozporządzenia, może zwolnić od podatku dochodowego całkowicie lub częściowo inne rodzaje dochodów niż wymienione w art. 21 ust. 1 i określić warunki tego zwolnienia. *Notabene* na tym tle może powstać wątpliwość, czy uregulowanie tej kwestii mieści się w cytowanej delegacji ustawowej, która upoważnia do dalszych zwolnień przedmiotowych, czyli zwolnień od podatku określonych dochodów, podczas gdy zwolnienie z tytułu szkolenia uczniów, ma wyraźnie charakter podmiotowy, a takich zwolnień - ustawa nie przewiduje.

Zwolnienia podatkowe dla podatników prowadzących naukę zawodu określone w wyżej wskazanym rozporządzeniu, są kontynuacją ulg wprowadzonych wcześniej obowiązującym rozporządzeniem wykonawczym (z 1991 r.) do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Ulga z tytułu wyszkolenia jednego ucznia (zakończonego pozytywnym wynikiem egzaminu kończącego szkolenie) polega na obniżeniu należnego do uiszczenia podatku dochodowego od łącznych dochodów podatnika, osiągniętych ze wszystkich źródeł, poczynając od miesiąca następującego po miesiącu, w którym została wydana decyzja organu skarbowego o przyznaniu ulgi, o kwotę odpowiadającą:

- 1) sześciokrotnemu najniższemu wynagrodzeniu miesięcznemu pracowników, określone mu za miesiąc, w którym zakończono szkolenie pozytywnym wynikiem egzaminu - przy okresie szkolenia do 24 miesięcy,
- 2) dziesięciokrotnemu miesięcznemu wynagrodzeniu, o którym wyżej mowa - przy okresie szkolenia ponad 24 miesiące.

Warunki zwiększenia lub utraty ulg, określają przepisy rozporządzenia.

Dla informacji podaje, że wysokość najniższego wynagrodzenia od 1 lutego 1998 r. wynosi 500 zł.

Należy zwrócić uwagę, że ulgi w podatku dochodowym stosuje się wyłącznie w wypadku prowadzenia przygotowania zawodowego na podstawie zawartej z młodocianym umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego. Nie otrzymają więc tych ulg pracodawcy szkolący uczniów szkół zawodowych w trakcie praktyk zawodowych prowadzonych na podstawie umowy między szkołą a zakładem pracy.

Zasady prowadzenia nauki zawodu u pracodawców określają przepisy;

- rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania (Dz. U. Nr 60, poz. 278) oraz
- rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 1992 r. w sprawie organizowania i finansowania praktycznej nauki zawodu, praw i obowiązków podmiotów organizujących tę

naukę oraz uczniów odbywających praktyczną naukę zawodu (Dz. U. Nr 97, poz. 479 i z 1994 r. Nr 130, poz. 648).

Nieuwzględnienie przez ustawodawcę analogicznej ulgi w odniesieniu do pracodawców będących osobami prawnymi wskazuje, że ulga ta miała być instrumentem zachęcającym do prowadzenia nauki zawodu w niewielkich zakładach o charakterze rzemieślniczym, szczególnie zlokalizowanych w małych miejscowościach, o ograniczonym rynku pracy. Stąd, w § 11 ust. 3 omawianego rozporządzenia, przewiduje się podwyższenie kwoty ulgi o 20% tym podatnikom, którzy prowadzą działalność gospodarczą w miejscowości o liczbie mieszkańców do 5000 oraz w gminach o szczególnym zagrożeniu wysokim bezrobociem strukturalnym. Nie bez znaczenia był też zapewne fakt zachęty do kształcenia młodych rzemieślników w zawodach zanikających. Projektodawcy propozycji zawartej w Druku Sejmowym nr 442 są zdania aby analogiczne ulgi zostały przyznane również pracodawcom będącym osobami prawnymi, jeżeli prowadzą szkolenie uczniów na podstawie umowy o praktyczną naukę zawodu. Oceniając koncepcję legislacyjną tej propozycji należy zauważyć:

Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 1993 r. Nr 106, poz. 482, z późn.zm.) nie zawiera generalnego upoważnienia dla Ministra Finansów do określenia zwolnień od podatku - podmiotowych lub przedmiotowych, innych niż przewiduje ustawa. Podmioty zwolnione od podatku wymienione są w art. 6 ustawy. Nie jest to katalog zamknięty, gdyż analogiczne zwolnienia mogą wprowadzać przepisy ustaw szczególnych. Art. 17 ustawy, zawiera natomiast zwolnienia przedmiotowe (zwolnienie od podatku dochodów określonego rodzaju lub pochodzących z określonych źródeł).

Projektodawcy nie proponują wprowadzenia do ustawy przepisu o zwolnieniu od podatku, częściowym lub całkowitym (choć całkowite zwolnienie nie ma moim zdaniem uzasadnienia), upoważniając do uregulowania tej sprawy w drodze rozporządzenia Ministra Finansów. Propozycja taka jest wadliwa legislacyjnie, gdyż zgodnie z zasadami prawodawstwa ukształtowanymi przez doktrynę, nie jest dopuszczalne przekazywanie do unormowania aktem wykonawczym spraw, których nie rozwiązał ustawodawca, a które mają charakter zasadniczy. Taka praktyka świadczyłaby o przerzucaniu odpowiedzialności za rozstrzygnięcie trudnych spraw z organu ustawodawczego na podmioty wydające akt wykonawczy.¹

W przypadku prawa podatkowego, zachodzi też obawa sprzeczności projektowanego przepisu z art. 217 Konstytucji stanowiącym, że nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, **a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy.**

W konkluzji niniejszej opinii należy zatem stwierdzić, że nie negując zasadności merytorycznej przedłożonej zmiany, przy zastrzeżeniu rozsądnej granicy częściowego zwolnienia pracodawców prowadzących praktyczną naukę zawodu, z uwzględnieniem skutków dla budżetu państwa, nie można pozytywnie ocenić zawartej w Druku Sejmowym nr 442 koncepcji legislacyjnej.

Opracowała: *Wanda Wojnowska-Ciodyk*

¹ Por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej, Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 94.

Opinia dotycząca zmiany ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych ze szczególnym uwzględnieniem konsekwencji finansowych (Druk Sejmowy nr 442 oraz Druk Sejmowy nr 393)

Uwagi do Druku Sejmowego nr 442

Przedłożony projekt nowelizacji ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych zmierza do objęcia zwolnieniem (całkowitym lub częściowym) z podatku dochodowego podatników, kształcących w celu nauki zawodu "uczniów będących jednocześnie ich pracownikami." Z załączonego uzasadnienia wynika, że idea przedłożonej nowelizacji opiera się na założeniu, że ulgi lub zwolnienia z podatku powinny obejmować wszystkie podmioty zajmujące się kształceniem młodzieży w celu przygotowania zawodowego, niezależnie od tego czy prowadzą działalność gospodarczą jako osoby fizyczne czy jako osoby prawne.

W obecnym stanie prawnym ulga taka przysługuje osobom fizycznym na podstawie Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 marca 1995 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z dnia 3 kwietnia 1995 r.). Wysokość i warunki uzyskania ulgi za wykszolenie pracownika określa rozdział 5 niniejszego rozporządzenia w artykułach od 10 do 14.

Artykuł 13 niniejszego rozporządzenia mówi, że ulgi te przysługują podatnikom, którzy "na podstawie umowy zawartej ze szkołą prowadzą zajęcia praktyczne lub praktyki zawodowe uczniów zasadniczych szkół zawodowych, techników, liceów zawodowych i policealnych szkół zawodowych dla niepracujących, zwane dalej "praktyczną nauką zawodu", pod warunkiem, że praktyczna nauka zawodu trwała nie krócej niż 10 miesięcy w cyklu kształcenia". A zatem zwolnienie to obejmuje podmioty kształcące osoby posiadające status ucznia szkoły zawodowej dla niepracujących. W przedłożonym projekcie przepis odnosi się do podatników "kształcących w celu nauki zawodu uczniów, będących jednocześnie ich pracownikami". Nie jest jasne czy ma obejmować wszystkich pracowników młodocianych, którzy nie muszą mieć statusu ucznia, jeżeli uczą się w szkołach dla dorosłych lub na innych kursach. Z pracownikiem młodocianym zakład pracy może zawierać umowę indywidualnie, a nie poprzez szkołę. Stąd nie jest jasna intencja ustawodawcy, jaką grupę osób odbywających praktyczną naukę zawodu pragnął objąć przedłożonym uregulowaniem prawnym. Biorąc pod uwagę zamieszczone uzasadnienie i powołanie się na rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23.03.1995 r. można domniemywać, że projektodawcy chodziło o uczniów szkół dla niepracujących odbywających praktyczną naukę zawodu (co wymagałoby precyzyjnego zdefiniowania projektowanego artykułu 17a) i przy tym założeniu dokonano szacunku kosztów takiej ulgi.

Uzasadnienie do przedłożonego projektu przywołuje aspekt społeczny, niemniej należy zaznaczyć, że wprowadzanie nowych ulg podatkowych zmierza w kierunku przeciwnym do deklarowanych zamierzeń Rządu, mających na celu uproszczenie systemu podatkowego poprzez likwidację dotychczas istniejących ulg.

Proponowana nowelizacja daje Ministrowi Finansów delegację do określenia zasad i warunków całkowitego lub częściowego zwolnienia od podatku podatników kształcących w celu nauki zawodu uczniów, wobec czego koszty zwolnień od podatku miałyby zależeć od decyzji Ministra Finansów.

Biorąc pod uwagę uzasadnienie do przedłożonego projektu, w którym mówi się o uldze podatkowej, a nie o całkowitym zwolnieniu z podatku, do oszacowania hipotetycznych kosztów przyjmujemy założenie, że ulga dla osób prawnych obejmowałaby identyczny zakres przedmiotowy jak ulga dla osób fizycznych, określona w rozdziale 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 marca 1995 r.

Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, w tym również w formie spółki prawa cywilnego, spółki komandytowej lub spółki jawnej, mogą korzystać z ulgi za przeszkolenie uczniów pod następującymi warunkami:

1. podatnicy prowadzili zajęcia praktyczne lub praktyki zawodowe uczniów zasadniczych szkół zawodowych, techników, liceów zawodowych i policealnych szkół zawodowych dla niepracujących na podstawie umowy zawartej ze szkołą,
2. praktyczna nauka zawodu trwała nie krócej niż 10 miesięcy,
3. szkolenie zostało zakończone pozytywnym wynikiem egzaminu.

Oszacowanie konsekwencji finansowych proponowanej nowelizacji wymaga ustalenia liczby uczniów, które odbywały praktykę w zakładach pracy posiadających status osób prawnych i spełniły powyższe warunki. Szacunek ten nastęrcza znaczne trudności, ponieważ żaden z resortów nie prowadzi precyzyjnej statystyki uczniów odbywających praktyczną naukę zawodu w jednostkach będących osobami prawnymi. Na podstawie informacji zebranych w Ministerstwie Edukacji Narodowej, Centralnym Związku Rzemiosła oraz Ochotniczych Hufcach Pracy ustalono pewne wielkości, które stały się podstawą niniejszego szacunku. Liczba uczniów zasadniczych szkół zawodowych, którzy ukończyli naukę, w trakcie której odbyli trzyletni program szkolenia zawodowego wyniosła w roku 1997/1998 - 201.104 osób (na podstawie informacji MEN). Grupa ta odbywała szkolenie w zakładach pracy posiadających status zarówno osób fizycznych, jak też osób prawnych. MEN nie dysponuje danymi zbiorczymi w podziale na uczniów odbywających praktykę w zakładach osób fizycznych i prawnych. Umowy takie zawierane są bezpośrednio przez poszczególne szkoły, w zależności od warunków lokalnych.

Na podstawie informacji uzyskanych w Centralnym Związku Rzemiosła spośród 170 tys. pracowników młodocianych, odbywających praktyczną naukę zawodu w zakładach rzemieślniczych (co do których zakładamy, że prawie wszystkie posiadały status osób fizycznych), w roku szkolnym 1997/1998 naukę ukończyło 54 tys. uczniów, którzy przeszli trzyletni program szkolenia zawodowego i jednocześnie naukę teoretyczną zdobywali w zasadniczych szkołach zawodowych.

Przytoczona liczba 54 tys. uczniów wyszkolonych w zakładach rzemieślniczych nie obejmuje wszystkich osób, ponieważ zrzeszenie w Centralnym Związku Rzemiosła ma charakter dobrowolny, ponadto Związek ten nie obejmuje podmiotów działających w sferze handlu i usług.

Z informacji uzyskanej w Naczelnej Radzie Prywatnego Handlu i Usług, która to organizacja ma również charakter zrzeszenia dobrowolnego i obejmuje zaledwie około 50 tys. podmiotów działających w sferze handlu i usług, głównie jako osoby fizyczne, liczba uczniów odbywających praktyczną naukę zawodu może obejmować około 2-3 tysięcy osób, ale nie ma żadnych danych dotyczących osób, które ukończyły szkolenie zakończone egzaminem (zrzeszenie to nie posiada uprawnień do przeprowadzania egzaminów zawodowych). Istnieje więc pewna liczba uczniów odbywająca szkolenie u rzemieślników nie zrzeszonych, której nie można precyzyjnie ustalić. Dlatego też posługujemy się górną granicą szacunku.

A zatem spośród 201.104 osób, które ukończyły zasadnicze szkoły zawodowe w roku szkolnym 1997/1998 **co najmniej 54.000** osób ukończyło praktyczną naukę zawodu w zakładach rzemieślniczych, prowadzącymi działalność jako osoby fizyczne, które uzyskały z tego tytułu ulgę w podatku dochodowym od osób fizycznych. **Ulga w podatku dochodowym od osób prawnych obejmowałaby zwolnienie za przeszkolenie grupy uczniów liczącej co najwyżej 147.104** osób, która musiała odbyć szkolenie w zakładach pracy prowadzących działalność jako osoby prawne. Liczba ta powinna być pomniejszona o uczniów odbywających praktykę w zakładach rzemieślniczych nie zrzeszonych.

Ustalone dane są porównywalne z informacjami uzyskanymi z Departamentu Podatków Bezpośrednich Ministerstwa Finansów, zgodnie z którymi w 1996 r. udzielono ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych z tytułu praktycznej nauki zawodu 56.394 uczniów. Łączna kwota ulg wyniosła 119.222 tys. zł. Aktualnie nie ma jeszcze danych za 1997 r.

Wysokość ulgi uzależniona jest od:

- okresu szkolenia (sześciokrotne najniższe miesięczne wynagrodzenie przy okresie szkolenia do 24 miesięcy, dziesięciokrotne powyżej 24 miesięcy),
- od liczby wyszkolonych uczniów u jednego pracodawcy (o 20% wyższa dla tych, którzy wyszkolili więcej niż jednego pracownika),

oraz

- od miejscowości położenia zakładu - w miejscowości do 5000 mieszkańców i w gminach szczególnie zagrożonych bezrobociem wysokość ulgi podwyższana jest o 20%.

W 1996 r. przeciętna kwota ulgi przypadająca na 1 osobę przeszkoloną wyniosła 2,1 tys. zł.

Do naszego szacunku przyjmujemy z pewnym uproszczeniem, że ulga w podatku dochodowym od osób prawnych dotyczyła będzie 147.104 osób odbywających naukę w zakładach pracy osób prawnych i udzielona będzie w 1997 r. w tej samej wysokości, w której udzielono ją dla osób fizycznych w 1996 r.

Wówczas łączny koszt ulgi w podatku dochodowym od osób prawnych dla osób szkolących uczniów w celu praktycznej nauki zawodu wyniósłby około 309 mln zł.

Uwagi do Druku Sejmowego nr 393

Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych zamieszczony w Druku Sejmowym nr 393, zmierza do zwolnienia z rocznych zeznań podatkowych o wysokości dochodu i należnym podatku dochodowym trzech jednostek organizacyjnych:

Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, Rzecznika Ubezpieczonych oraz Polskiego Biura Ubezpieczeń Komunikacyjnych. Jednostki te zwolnione są z podatku dochodowego od osób prawnych na mocy art. 17 ust.1 pkt. 22 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Zawarte w przedłożonym projekcie zwolnienie z obowiązku składania rocznych zeznań o wysokości dochodu i należnym podatku dochodowym ma charakter porządkujący i nie powoduje konsekwencji finansowych.

Opracowała: *Joanna Strzelecka*

Opinia prawna do poselskiego projektu ustawy o świadczeniach na rzecz rodziny oraz o zmianie niektórych ustaw (Druk Sejmowy nr 565)

W obowiązującym stanie prawnym sprawy świadczeń socjalnych (realizowanych poza systemem ubezpieczeń społecznych) na rzecz rodzin oraz osób znajdujących się w niedostatku lub dotkniętych niepełnosprawnością, regulują przepisy:

- ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 1998 r. Nr 64),
- ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 1998 r. Nr 102, poz. 651),
- ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz. U. Nr 17, poz. 78, z późn.zm.).

Do świadczeń tych można by zaliczyć także dodatki mieszkaniowe wypłacane na podstawie ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509, z późn.zm.).

Tytuł zgłoszonego przez grupę posłów projektu ustawy - "o świadczeniach na rzecz rodziny oraz o zmianie niektórych ustaw" sugeruje, że jego autorzy poczynili próbę kompleksowego uregulowania tej problematyki w jednym akcie prawnym. Deklarują zresztą taką intencję w uzasadnieniu projektu (str. 1) w słowach: *"Skutkiem wprowadzenia obecnie obowiązujących unormowań w różnych okresach i w różnych systemach zabezpieczenia społecznego jest ich niespójność. Projekt ustawy zawiera propozycję scalenia, uporządkowania i uzupełnienia świadczeń na rzecz rodziny w taki sposób, aby tworzyły przejrzysty system wsparcia, lepiej adresowany, zapewniający bardziej racjonalne wykorzystanie środków budżetowych."*

Tymczasem, z dość obszernego katalogu **świadczeń pieniężnych** udzielanych na podstawie ustawy o pomocy społecznej, w treści projektu uwzględniono tylko aktualnie wypłacany na podstawie art. 27 ust. 1 tej ustawy zasiłek stały dla osoby nie podejmującej pracy lub rezygnującej z pracy w celu wychowania dziecka wymagającego stałej opieki i pielęgnacji oraz opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne za te osoby, obecnie przewidziane w art. 31b tej ustawy. Uwzględniono ponadto świadczenia wypłacane na podstawie ustawy o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych, w zmodyfikowanej formie.

Większość projektowanych **świadczeń rzeczowych** stanowi powielenie świadczeń aktualnie przysługujących na podstawie obowiązujących przepisów, których projektowana ustawa nie uchyla, jak np. wyprawka dla noworodka przysługuje osobie o określonym poziomie dochodów na podstawie ustawy o planowaniu rodziny (...), a finansowanie w części lub całości kosztów za pobyt dziecka w publicznym żłobku lub przedszkolu, w ramach zasiłku celowego, przyznawanego na podstawie art. 32 ustawy o pomocy społecznej. W rozumieniu tego przepisu, zasiłek celowy może być także przyznany na sfinansowanie kosztów zakupu podręczników szkolnych, choć odrębnie takiego tytułu, przepis ten nie wymienia. Projektodawcy, jak należy sądzić, są tego świadomi, gdyż w art. 17 ust. 2 zawarli zastrzeżenie, że *"świadczenia rzeczowe nie przysługują, jeżeli rodzina uzyskała je na podstawie odrębnych przepisów"*.

Można więc sądzić, że projektodawcy dokonali swoistego uszeregowania dotychczas wypłacanych świadczeń, skupiając w projektowanym akcie prawnym te, które służą wyłącznie wsparciu rodzin stosunkowo młodych, oczekujących potomstwa lub wychowujących dzieci małoletnie i uczące się. Dla tej grupy potencjalnych świadczeniobiorców, projektodawcy proponują odmienne od obowiązujących zasady ustalania prawa do świadczeń, zależnego od ich sytuacji materialnej. Podstawą oceny tej sytuacji jest relacja dochodów rodziny do tzw. minimum socjalnego.

Nie sposób potwierdzić, że taka propozycja służy poprawie spójności i przejrzystości obowiązującego prawa. Alternatywnie, można by rozpatrzyć ewentualność zmiany ustawy o

pomocy społecznej, uwzględniającej jednolite kryteria oceny sytuacji dochodowej uprawnionych, z wyodrębnieniem w osobny rozdział świadczeń na rzecz rodzin wychowujących dzieci.

"Minimum socjalne" nie jest zdefiniowane w obowiązującym ustawodawstwie i jak dotychczas, nie stanowi kryterium dochodowego warunkującego powstanie prawa do pomocy socjalnej. W aktualnym stanie prawnym, kryterium to odnoszone jest albo do najniższego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, albo określone jest w liczbach bezwzględnych, jak w ustawie o pomocy społecznej. Należy przy tym przypomnieć, że tak wyrażone kryterium zostało do tej ustawy wprowadzone z dniem 15 września 1996 r. ustawą zmieniającą z 14 czerwca 1996 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 459) i tylko do czasu określenia przez Radę Ministrów, w drodze rozporządzenia, kryteriów i wysokości świadczeń z pomocy społecznej z wykorzystaniem wyników badań kosztów utrzymania i **minimum socjalnego**. Zgodnie z art. 3 ust. 2 ww. ustawy zmieniającej, Rada Ministrów zobowiązana została do wydania takiego rozporządzenia w okresie nie dłuższym niż 2 lata od dnia wejścia w życie tej ustawy, czyli do **15 września 1998 r.** Przedmiotowe rozporządzenie do chwili obecnej nie zostało wydane.

Projektodawcy wspominają w uzasadnieniu o "minimum socjalnym" opracowywanym systematycznie przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (jak można domniemywać na potrzeby własnych badań). Nie uznają jednak wyliczeń Instytutu za miarodajne na użytek projektowanej ustawy. Oficjalne kwoty minimum socjalnego oraz pochodne od tej kwoty wielkości, o których mowa w projekcie, zgodnie z delegacjami zawartymi w art. 3 i 22 projektu, ogłaszać ma minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, po uprzednich uzgodnieniach z Komisją Trójstronną do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Oczywiście terminy wyznaczone w art. 22 projektu, wobec nie określenia jeszcze daty jego pierwszego czytania, są nierealne. Definicja "dochodu", zawarta w art. 2 projektu, również odbiega od aktualnie przyjętej w ustawie o pomocy społecznej i innych ustawach (*nb.* różnej dla potrzeb poszczególnych ustaw). Kwota dochodu, projektowana jest z wyłączeniem otrzymywanych świadczeń pomocy socjalnej, świadczeń jednorazowych oraz dochodów nie pozostających w rodzinie (alimenty na rzecz dzieci i osób spoza rodziny), jak też z wyłączeniem obciążeń podatkowych. Jest to kwota odpowiadająca realnemu dochodowi rodziny, stąd jej zastosowanie dla potrzeb ustalania uprawnień do świadczeń socjalnych, należy ocenić pozytywnie.

Uzasadnione wydaje się również ustalanie kryteriów dochodowych, zróżnicowanych w zależności od wieku poszczególnych członków rodziny, a nie od kolejności urodzenia dzieci, jak w obowiązującej ustawie o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych.

Proponując nowe unormowanie zasad wypłacania **zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych**, projektodawcy przyjęli zasadę, że **zasiłek rodzinny** przysługuje na dzieci - niepełnoletnie i kształcące się (do ukończenia 20 lat). Na osoby dorosłe zasiłek przewidziany jest tylko w wyjątkowych sytuacjach:

- 1) na dorosłe dzieci - bez względu na wiek - niepełnosprawne w stopniu znacznym lub umiarkowanym, a niepełnosprawność ta powstała w wieku uprawniającym do zasiłku,
- 2) na kobietę będącą w ciąży (od szóstego miesiąca do drugiego miesiąca po porodzie), przy czym sądząc z wyliczeń zawartych w uzasadnieniu (s. 10), będzie to niewielkie świadczenie - ok. 45 zł w skali miesięcznej).

Grono osób uprawnionych, w zestawieniu z przepisami obowiązującej ustawy o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych, zostało więc rozszerzone o kobiety będące w ciąży a pomniejszone o małżonków spełniających kryteria określone w art. 9 ust. 1 obowiązującej ustawy (sprawujących opiekę nad dzieckiem niepełnosprawnym, w wieku powyżej 60 lat - w przypadku kobiet i powyżej 65 - w przypadku mężczyzn, będących osobami niepełnosprawnymi w stopniu znacznym lub umiarkowanym).

Stany zdrowia uprawniające do **zasiłków pielęgnacyjnych** według projektu pozostają w zasadzie nie zmienione w porównaniu z obecnym stanem prawnym, z wyjątkiem przedłużenia z 16 do 24 lat okresu przysługiwania zasiłku dziecku choremu na celiaknię. Projekt nie wyłącza prawa do zasiłku dla osób przebywających w domach pomocy społecznej, domach dziecka i innych placówkach opiekuńczo-wychowawczych.

W miejsce zasiłku stałego przysługującego na podstawie ustawy o pomocy społecznej osobie nie podejmującej pracy lub rezygnującej z pracy w celu wychowania dziecka wymagającego stałej opieki i pielęgnacji, spełniającej określone kryterium dochodowe, projektodawcy proponują zasiłek przysługujący na podstawie przepisów projektowanej ustawy osobom nie podejmującym pracy lub rezygnującym z pracy w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnymi dziećmi oraz nad innymi niż dziecko członkami rodziny o ograniczonej możliwości samodzielnej egzystencji. Zgodnie z art. 14 projektu za osoby te opłacana byłaby przez właściwy organ składka ubezpieczeniowa pod warunkiem, że posiada ona co najmniej łączny 5 letni okres składkowy i nieskładkowy w rozumieniu przepisów emerytalnych. Propozycja ta "przeniesiona" jest do projektu z ustawy o pomocy społecznej, z uwzględnieniem stosownej zmiany art. 31 b tej ustawy.

Projektodawcy proponują, aby wszystkie świadczenia uwzględnione w projekcie wypłacane były przez gminne ośrodki pomocy społecznej. Obecnie zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne, tylko w marginalnym zakresie wypłacane są przez te ośrodki. Wpłaty tych świadczeń realizują przede wszystkim pracodawcy i inne instytucje wypłacające wynagrodzenia oraz rejonowe urzędy pracy (osobom bezrobotnym) i instytucje ubezpieczeniowe, rozliczając wypłacone kwoty z ZUS. Dla rodziny nie korzystającej z innych świadczeń, taki system, eliminujący czasochłonne czynności proceduralne, jest niewątpliwie dogodny.

Pomysł skoncentrowania kompetencji i obowiązków z dziedziny pomocy socjalnej państwa na jednym szczeblu samorządowym, godny jest rozważenia. Obawy wzbudza oczywiście realizacja tego pomysłu w praktyce, w szczególności znaczny wzrost obciążenia gminnych ośrodków pomocy społecznej, niesprzyjający sprawnemu załatwianiu spraw oraz z tym związana konieczność zwiększenia zatrudnienia pracowników o odpowiednich kwalifikacjach.

Niebagatelną sprawą pozostaje skala skutków budżetowych przedłożonego projektu. Ich szacunek projektodawcy określają w uzasadnieniu w kwocie 4.055.669 tys. zł w warunkach 1999 r. Trudno ocenić stopień realności tej kwoty, zważywszy na brak uniwersalnej wielkości minimum socjalnego, która mogłaby być zastosowana dla potrzeb projektowanej ustawy.

Projektodawcy w swych wyliczeniach przyjęli wskaźniki opracowane dla innych celów.

Na gruncie zasad prawotwórstwa, projektowaną ustawę należy scharakteryzować jako akt o charakterze ramowym, zbyt ogólnym. W stosunku do zawartości treści przepisów materialnych, przepisy proceduralne są nadmiernie lakoniczne. Wszystkie niezbędne do uregulowania w tym zakresie sprawy, projekt deleguje do rozporządzenia wykonawczego. Nie jest to zabieg prawidłowy. Rozporządzenie może być wydane wyłącznie w celu wykonania przepisów ustawy. Zasady wypłaty świadczeń, o których mowa w projektowanej ustawie, powinna określić ta ustawa (*vide* rozdz. 3 ustawy o pomocy społecznej).

Opracowała: *Wanda Wojnowska-Ciodyk*

Uwagi do poselskiego projektu ustawy o świadczeniach na rzecz rodziny oraz zmianie niektórych ustaw (Druk Sejmowy nr 565)

Poselski projekt ustawy o świadczeniach na rzecz rodziny należy odnieść do całego systemu zabezpieczenia społecznego i jego reformy.

Zabezpieczenie społeczne obejmuje trzy segmenty: ubezpieczenie społeczne, zaopatrzenie społeczne i pomoc społeczną. Różne są zasady nabywania prawa do świadczeń z każdego z tych segmentów:

- w ubezpieczeniu społecznym podstawę uprawnień stanowi opłacanie składek, świadczenia mają charakter obligatoryjny (roszczeniowy), są finansowane ze składek na ubezpieczenie;
- w systemie zaopatrzenia świadczenia mają również charakter obligatoryjny i są kierowane do całej ludności lub wybranych grup społecznych ze względu na uznanie prawem określonych potrzeb lub zasług, są finansowane z budżetu państwa;
- warunkiem przyznania świadczeń z pomocy społecznej jest zbadanie potrzeb i sytuacji życiowej danej osoby lub rodziny, świadczenia mają charakter indywidualny i uznaniowy, finansowane są z budżetów gmin i budżetu państwa.

Należy podkreślić, że przedstawiony schemat ma charakter modelowy. W systemach zabezpieczenia społecznego występuje wyraźna tendencja do stosowania elementów charakterystycznych dla każdej techniki w konstrukcji poszczególnych świadczeń, np.: wprowadzanie kryterium dochodowego do świadczeń wypłacanych z systemu ubezpieczeniowego lub zaopatrzenia społecznego, prawo do sądowego dochodzenia uprawnień do świadczeń z pomocy społecznej. Według obecnie obowiązujących w Polsce regulacji prawnych świadczenia na rzecz rodziny występują we wszystkich segmentach zabezpieczenia społecznego.

Według załączonego do projektu ustawy uzasadnienia, intencją projektodawców jest scalenie, uporządkowanie i uzupełnienie świadczeń na rzecz rodziny w taki sposób, aby tworzyły przejrzysty system wsparcia, lepiej adresowany, zapewniający bardziej racjonalne wykorzystanie środków budżetowych.

Z projektu ustawy wynika, iż świadczenia na rzecz rodziny będą mieć charakter roszczeniowy i będą przyznawane ze względu na brak wystarczających dochodów (kryterium dochodowe).

Proponuje się, aby system wsparcia socjalnego obejmował rodziny osiągające dochody poniżej minimum socjalnego w przypadku świadczeń pieniężnych i poniżej minimum biologicznego - w przypadku świadczeń rzeczowych. Byłyby to więc system o charakterze zaopatrzeniowym, finansowany głównie z budżetu państwa (świadczenia pieniężne) oraz z budżetu gmin (świadczenia rzeczowe).

Znaczenie systemu socjalnego wsparcia rodziny (zakres podmiotowy i przedmiotowy, wysokość świadczeń) zależy od całościowej koncepcji polityki rodzinnej państwa, w ramach której powinny być skorelowane różne instrumenty pomocy rodzinie. Za utworzeniem systemu świadczeń na rzecz rodziny regulowanym jedną ustawą przemawiają nie tylko względy społeczne (pomoc dla rodzin) i ekonomiczne (racjonalne wykorzystanie środków budżetowych), czy też potrzeba uporządkowania zasad przyznawania świadczeń. Bardzo istotna jest też funkcja takiego systemu w całym zabezpieczeniu społecznym. Wydaje się, iż system świadczeń uruchamiany w przypadku, gdy dochody rodziny pochodzące z zarobków lub świadczeń z ubezpieczenia społecznego są niewystarczające, stanowi z jednej strony - asekurację przed wpadnięciem rodziny w ubóstwo, a z drugiej strony - obejmuje pomocą rodziny, które pomimo niskich dochodów nie zakwalifikowałyby się do pomocy społecznej ze względu na stosowane w niej restrykcyjne kryteria dochodowe.

Z pomocy społecznej wypłacane są świadczenia pieniężne w przypadku osiągnięcia niskich dochodów przy jednoczesnym wystąpieniu jednej z dysfunkcji (np. bezrobocie, niepełnosprawność, długotrwała choroba i inne wymienione w art. 3 ustawy o pomocy społecznej). Sam fakt niskich dochodów nie jest wystarczający w systemie pomocy społecznej, natomiast świadczenia na rzecz rodziny przyznawane byłyby wyłącznie ze względu na niskie dochody. Z obligatoryjnym prawem do świadczeń pieniężnych z tytułu niskich dochodów związany jest problem wydatkowania świadczeń zgodnie z ich przeznaczeniem. Projektodawcy są świadomi niebezpieczeństwa marnotrawienia środków (art. 7 ust. 3, art. 8 ust. 2, art. 12 ust. 9 projektu ustawy), jednakże w projekcie ustawy nie został określony mechanizm dochodzenia ewentualnego zwrotu, zasad i kryteriów w tym względzie oraz trybu sprawowania kontroli nad właściwym użytkowaniem świadczeń.

Zakres przedmiotowy projektu ustawy w części dotyczącej świadczeń pieniężnych wydaje się zbyt wąski. Obejmuje tylko zreformowane zasiłki rodzinne, zasiłek pielęgnacyjny oraz wypłacany obecnie z pomocy społecznej zasiłek dla osób przerywających pracę z powodu konieczności sprawowania opieki nad dzieckiem rozszerzony o prawo do tego świadczenia także na osoby przerywające pracę z powodu konieczności opieki nad dorosłym członkiem rodziny.

Warto w tym miejscu przypomnieć, iż koncepcję stworzenia jednolitego systemu świadczeń socjalnych na rzecz rodziny zawierał rządowy "Program reformy systemu ubezpieczeń społecznych" z grudnia 1995 r., przyjęty przez Sejm w kwietniu 1996 r. Celem stworzenia systemu socjalnego wsparcia rodziny było uwolnienie funduszy ubezpieczeniowych z elementów socjalnych, nie mających związku z opłacanymi składkami oraz likwidacja niekonsekwencji w zasadach przyznawania i finansowania świadczeń na rzecz rodziny. Według "Programu" system socjalnego wsparcia rodziny miał obejmować zasiłek rodzinny i zasiłek pielęgnacyjny (już od 1995 r. nie będące świadczeniami ubezpieczeniowymi) oraz zasiłek porodowy, zasiłek wychowawczy, zasiłki pieniężne z tytułu ciąży i wychowywania dziecka, świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego a także inne świadczenia przysługujące rodzinie np. dodatki mieszkaniowe. Tak skonstruowany system miał być podstawowym instrumentem polityki wobec rodziny.

Projektodawcy omawianego projektu ustawy wyrażają pogląd, iż w związku z wyodrębnieniem w zreformowanym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oddzielnego funduszu, z którego finansowane będą świadczenia z tytułu choroby i macierzyństwa, zasiłek porodowy i zasiłek wychowawczy powinny pozostać świadczeniami ubezpieczeniowymi. Należy zauważyć, iż z ostatniego materiału rządowego pt. "Bezpieczeństwo dzięki różnorodności" oraz z projektu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Druk Sejmowy nr 338) i załączonego do niej uzasadnienia nie wynika, jakie rodzaje świadczeń będą wypłacane z tytułu macierzyństwa. Wydaje się, iż zasadne jest włączenie zasiłku porodowego do ustawy o świadczeniach na rzecz rodziny, albowiem jest to rodzaj świadczenia, które wyraźnie wspiera socjalnie rodzinę w momencie urodzenia dziecka i świadczenie to ma realne znaczenie dochodowe dla rodzin niezamożnych. Warte rozważenia jest też włączenie świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego (tym samym wprowadzenie kryterium dochodowego do tych świadczeń) oraz dodatków mieszkaniowych.

Powiązanie zasiłku wychowawczego z urlopem wychowawczym przysługującym osobie zatrudnionej przemawia za pozostawieniem tego świadczenia w systemie ubezpieczeniowym, chociaż należy podkreślić, że według obecnie obowiązujących przepisów pełni on właśnie funkcję wspierającą rodzinę (nie wyrównuje utraconego dochodu jak zasiłek macierzyński, chorobowy czy też opiekuńczy).

Wątpliwości wzbudza włączenie do projektu ustawy świadczeń rzeczowych kierowanych do rodzin osiągających dochody poniżej minimum biologicznego. Rodziny te powinny otrzymywać świadczenia z pomocy społecznej, albowiem:

- rodziny o takich dochodach spełniają kryteria dochodowe przyjęte w ustawie o pomocy społecznej,
- bardzo niskie dochody są szczególnie charakterystyczne dla rodzin z patologiami społecznymi lub skrajnie niezaradnych i w z związku z tym potrzebują bardziej wszechstronnej pomocy (w postaci pracy socjalnej), a także stałej kontroli, do czego przygotowani są pracownicy socjalni,
- projekt ustawy przewiduje, iż świadczenia te realizowane będą przez gminy w ramach zadań własnych i tym samym finansowane ze środków gminy - obowiązki gminy w zakresie pomocy dla rodziny nie powinny być rozpraszane w różnych aktach prawnych,
- ewentualne nadanie charakteru roszczeniowego tym świadczeniom w ramach pomocy społecznej byłoby zgodne z tendencjami rozwoju pomocy społecznej.

W art. 7 ust. 1 zostało nadane dyrektorowi szkoły prawo do występowania z wnioskiem o przyznanie wyprawki szkolnej. Koncepcja włączenia szkoły do systemu pomocy rodzinie warta jest szerszej dyskusji publicznej. Wydaje się, iż w toczących się debatach nad reformą systemu oświaty zapomniano o roli szkoły w wyrównywaniu szans rozwojowych dla dzieci pochodzących z rodzin o niskim statusie społecznym, koncentrując się przede wszystkim na funkcji edukacyjnej i wychowawczej.

Przyjęcie, jako kryterium dochodowego, minimum socjalnego w przypadku zasiłków rodzinnych ogranicza krąg osób uprawnionych, zaś w przypadku osób przerywających pracę w celu opieki nad dzieckiem lub dorosłym członkiem rodziny - rozszerza krąg uprawnionych. Biorąc pod uwagę zaproponowaną wysokość świadczeń - system pomocy na rzecz rodziny można uznać za dość "hojny" (podwojenie wydatków według wyliczeń zawartych w uzasadnieniu do projektu ustawy) i tym samym rodzi to obawę o możliwość jego sfinansowania przez budżet państwa.

Projekt ustawy przewiduje w celu realizacji świadczeń utworzenie w gminie zespołu do spraw realizacji świadczeń na rzecz rodziny kierowanego przez kierownika ośrodka pomocy społecznej (art. 6). Z zapisów projektu ustawy nie wynika, jaka będzie struktura organizacyjna takiego zespołu, nie jest też jasne, czy zespół będzie wpisany w strukturę organizacyjną ośrodka pomocy społecznej. W art. 18 projektu ustawy prawo do wydawania decyzji w sprawie przyznania lub odmowy przyznania świadczeń jest nadane nie tylko kierownikowi ośrodka pomocy społecznej, który na mocy art. 6 ma kierować zespołem, ale także kierownikowi zespołu do spraw realizacji świadczeń na rzecz rodziny upoważnionemu przez radę gminy lub innemu pracownikowi upoważnionemu przez radę gminy, na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej. Koncepcja tworzenia odrębnej jednostki organizacyjnej dla obsługi świadczeń na rzecz rodziny wymaga uszczegółowienia.

Opracowała: *Bożena Kłós*

Opinia prawna do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku rolnym o podatku rolnym (Druk Sejmowy nr 491)

Celem zgłoszonego przez grupę posłów projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku rolnym zawartego w Druku Sejmowym nr 491 jest wyłączenie spod opodatkowania podatkiem rolnym użytkowanych rolniczo gruntów położonych pomiędzy linią brzegu wód płynących a wałem przeciwpowodziowym. W związku z tym, projektodawcy proponują odpowiednie uzupełnienie treści art. 2 ust. 1 pkt 1 obowiązującej ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431, z późn.zm.).

Wymienione w art. 2 ust. 1 ww. ustawy grunty nie podlegające aktualnie opodatkowaniu podatkiem rolnym, w większości nie mają charakteru użytków rolnych. Są to grunty:

- pod jeziorami i wodami płynącymi, grunty, na których mieszczą się zbiorniki wody służące do zaopatrzenia ludności w wodę, oraz grunty pod wałami przeciwpowodziowymi (pkt 1),
- stanowiące nieużytki (pkt 2),
- zajęte na prowadzenie innej działalności niż działalność rolnicza (pkt 4),
- wyłączone na cele nierolnicze na podstawie decyzji administracyjnych (pkt 6).

Pozostałe grunty wyłączone z opodatkowania to grunty o znikomej możliwości prowadzenia działalności rolniczej - wpisane do rejestru zabytków (pod warunkiem ich zagospodarowania i utrzymania zgodnie z przepisami o ochronie zabytków), wymienione w pkt. 3 oraz stanowiące działki przyzagrodowe członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych, którzy osiągnęli wiek emerytalny bądź są inwalidami I lub II grupy, wymienione w pkt. 5.

Grunty położone między linią brzegów wód a wałami przeciwpowodziowymi, jak stwierdzają w uzasadnieniu projektodawcy, są użytkowane rolniczo, choć istnieje stałe ryzyko ich zalania. W związku z tym, dla zachowania merytorycznej konstrukcji obowiązującej ustawy, wydaje się właściwsze ujęcie projektowanej propozycji w kategorii zwolnień a nie wyłączeń podatkowych i zamieszczenie jej w art. 12 ust. 1 tej ustawy, o ile oczywiście projektowana koncepcja uzyska akceptację ustawodawcy. Ocena słuszności tej koncepcji, wykracza poza ramy opinii prawnej. Rozpatrując przedłożony projekt, wypada wskazać istniejące na podstawie obowiązujących przepisów możliwości prawne zwolnienia od podatku gruntów, o których w projekcie mowa. Na podstawie art. 12 ust. 8 ustawy o podatku rolnym, zwolnienia od podatku tych gruntów, może dokonać rada gminy na terenie swego działania. Na podstawie art. 13c - w razie wystąpienia klęski żywiołowej, która spowodowała istotne szkody w budynkach, **ziemiopłodach**, inwentarzu żywym lub martwym albo **w drzewostanie**, przyznaje się podatnikom ulgi w podatku rolnym przez zaniechanie jego ustalania albo poboru w całości lub w części, w wysokości zależnej od rozmiarów strat spowodowanych klęską w gospodarstwie rolnym. Należy jednak zastrzec, że z uwagi na brak wyczerpujących regulacji dotyczących stanu klęski żywiołowej, przepis ten może nie mieć praktycznego zastosowania. Można natomiast zawsze odwołać się do uprawnień wójta lub burmistrza upoważniających do zaniechania poboru podatku w sytuacji gdyby zagrażało to ważnym interesom podatnika, a w szczególności jego egzystencji, co przewidują zarówno przepisy Ordynacji podatkowej, jak i ustawy o finansowaniu gmin.

Projektowana ustawa, w przypadku jej uchwalenia, spowoduje uszczerbek w dochodach gmin, na terenie których położone są grunty, o których w projekcie mowa. Jako źródło ich zrównoważenia projektodawcy przywołują przepisy projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Druk Sejmowy nr 343). Istotnie, art 7 tego projektu stanowi, że dochodami gmin może być m.in. subwencja rekompensująca utracone dochody z tytułu ustawowych ulg i zwolnień wynikających z określonych przepisów obowiązującej ustawy o podatku rolnym.

Należy zwrócić uwagę, że wśród wskazanych przepisów nie ma art. 2, co jest oczywiste zważywszy, że artykuł ten wymienia grunty wyłączone z opodatkowania podatkiem rolnym, czyli te, w odniesieniu do których obowiązek podatkowy nie powstaje. Zatem, bezzasadne jest mówienie o zwolnieniu tych gruntów od podatku. Potwierdza to słuszność wyrażonej wyżej uwagi, że właściwym miejscem dla ulgi podatkowej proponowanej w analizowanym projekcie, jest art. 12 obowiązującej ustawy.

Opracowała: *Wanda Wojnowska-Ciodyk*

Opinia prawna do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku rolnym (Druk Sejmowy nr 528)

Z uzasadnienia projektu ustawy zawartego w Druku Sejmowym nr 528 wynika, że projektodawcy mają na celu taką zmianę przepisów ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431, z późn.zm.), która umożliwiłaby :

- 1) odliczanie ulgi inwestycyjnej, o której mowa w art. 13 od całej kwoty należnego podatku rolnego a nie tylko od podatku od gruntów położonych na terenie gminy, gdzie inwestycja została zrealizowana,
- 2) przejście niewykorzystanej ulgi na następców prawnych podatnika, jeżeli nabyli oni własność gospodarstwa, w którym dokonano inwestycji, na podstawie przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników lub w drodze dziedziczenia.

Ad 1.

Zgodnie z aktualnie obowiązującym brzmieniem art. 6a ust. 6 ustawy o podatku rolnym, podatek rolny na rok podatkowy od osób fizycznych ustala, w drodze decyzji, wójt (burmistrz, prezydent) właściwy ze względu na miejsce położenia gruntów. Ulga inwestycyjna natomiast, zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy, polega na odliczeniu 25% udokumentowanych wydatków od należnego podatku rolnego od gruntów położonych na terenie gminy, w której została dokonana inwestycja. Decyzję w sprawie ulgi inwestycyjnej, stosownie do § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 1990 r. w sprawie podatku rolnego (Dz. U. Nr 3, poz. 18, z późn.zm.), wydaje organ właściwy dla ustalania podatku rolnego, czyli wójt (burmistrz, prezydent) gminy, na terenie której położone są grunty, na których została zrealizowana inwestycja. Zmniejszenie wpływów podatkowych z tytułu ulgi inwestycyjnej, obciąża zatem budżet także tej gminy.

Przedstawiony stan prawny ukształtowany został ustawą z dnia 4 lipca 1996 r. o zmianie ustaw o podatku rolnym, o lasach, o podatkach i opłatach lokalnych oraz o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 91, poz. 409), obowiązującą od 1 stycznia 1997 r. Przed wejściem w życie tej ustawy, ustawa o podatku rolnym nie zawierała przepisów ustalających właściwość organów podatkowych zarówno w kwestii obowiązku podatkowego w podatku rolnym, jak też ulg inwestycyjnych. Organ podatkowy właściwy w sprawach ustalania i poboru podatków, m.in. rolnego określało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 lutego 1992 r. w sprawie właściwości miejscowej organów podatkowych w sprawach niektórych zobowiązań podatkowych (Dz. U. Nr 16, poz. 62, z późn.zm.). Zgodnie z § 6 tego rozporządzenia, w przypadku gdy podatnik posiadał grunty na obszarze właściwości dwóch lub więcej organów podatkowych, a miejsce zamieszkania - na obszarze jednego z tych organów, właściwym miejscowo organem podatkowym w sprawach podatku ze wszystkich gruntów był organ podatkowy miejsca zamieszkania podatnika. Jeżeli podatnik nie miał miejsca zamieszkania na obszarze właściwości żadnego z tych organów podatkowych, właściwym miejscowo był ten organ, na którego obszarze znajdowały się budynki gospodarcze, a w braku takich budynków - organ, na którego obszarze właściwości była położona przeważająca część gruntów. Cytowany paragraf obowiązywał do 13 stycznia 1996 r. i został skreślony wskutek zmiany przepisów rozporządzenia.

Organ podatkowy właściwy w sprawie przyznania ulgi inwestycyjnej wskazywał natomiast, jak i obecnie, paragraf 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 1990 r., o czym wyżej była mowa. W ten sposób, w sytuacji gdy grunty gospodarstwa rolnego znajdowały się na terenie dwóch lub więcej gmin, rolnik realizujący inwestycje mógł wykorzystać przysługującą mu ulgę, odliczając ją od ogólnej kwoty należnego podatku, którą ustalił wójt (burmistrz,

prezydent) właściwy dla miejsca zamieszkania rolnika. Budżet gminy, w której zamieszkiwał rolnik, zasilają więc wpływy z podatku rolnego, bez względu na miejsce położenia gruntów. Zmniejszenie tych wpływów z tytułu określonych w ustawie wydatków inwestycyjnych, następowało również bez względu na to, gdzie została zrealizowana inwestycja.

Dla przywrócenia wyżej omówionego trybu odliczania ulgi inwestycyjnej, obowiązującego do 31 grudnia 1996 r., nie wystarczy dokonać zmiany ustawy o podatku rolnym, zaproponowanej w przedłożonym projekcie. W dalszym ciągu pozostanie bowiem obowiązujący przepis ww. rozporządzenia upoważniający do wydania decyzji w sprawie ulgi inwestycyjnej organ właściwy do ustalenia podatku rolnego. W przypadku rozproszenia gruntów gospodarstwa rolnego, decyzję tę wyda więc, tak jak obecnie, wójt (burmistrz, prezydent) gminy, w obrębie której położony jest grunt, na którym inwestycja została zrealizowana, a określone w ustawie 25% wydatków inwestycyjnych będzie można odliczyć tylko od kwoty podatku należnego od tego gruntu. Organ ten nie posiada przecież uprawnień do wydania decyzji o pomniejszeniu z tytułu ulgi inwestycyjnej dochodów innej gminy.

W celu osiągnięcia skutku prawnego zakładanego przez projektodawców, należałoby dokonać stosownej zmiany art. 6 ust. 6 ustawy, określającego organ właściwy do ustalania podatku rolnego, powracając do uprzednio obowiązującej zasady ustalania zobowiązania w zależności od miejsca zamieszkania podatnika. Można by również ewentualnie rozważyć możliwość rozłożenia obciążeń z tytułu ulgi inwestycyjnej na wszystkie gminy, na terenie których położone są grunty inwestującego rolnika, (np. proporcjonalnie do wielkości gruntów).

Ad 2.

Ulga inwestycyjna, o której mowa w art. 13 ustawy o podatku rolnym, od początku obowiązywania tej ustawy, przypisana była do osoby podatnika realizującego inwestycję. Prawem ustawodawcy jest ustanowienie kontynuacji tej ulgi, aż do jej wyczerpania, przez następców prawnych właściciela gospodarstwa, który zrealizował inwestycje upoważniające do ulgi, co proponują autorzy projektu.

Treść projektowanego ust. 3a w art. 13 ustawy, wymaga doprecyzowania oraz korekty redakcyjnej z uwzględnieniem następujących uwag:

Mówiąc o następcach rolników należy powołać się na konkretne przepisy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników regulujące przenoszenie własności gospodarstwa w konsekwencji umowy z następcą. Ogólne stwierdzenie "gospodarstwo rolne (...) nabyte stosownie do przepisów ustawy" jest nieprecyzyjne. Może również oznaczać np. nabycie gospodarstwa w drodze kupna od rolnika ubiegającego się o przyznanie świadczeń emerytalnych lub rentowych, gdy warunkiem wypłaty tych świadczeń jest zaprzestanie działalności rolniczej.

Projektowany przepis nie reguluje ponadto sytuacji, gdy gospodarstwo dziedziczy w częściach dwie lub więcej osób.

Nie wydaje się uzasadnione ograniczenie nabycia własności gospodarstwa uprawniającego do kontynuowania ulgi inwestycyjnej do dwóch tylko form: umowy z następcą oraz spadku. Dlaczego pominięto przekazanie gospodarstwa w drodze darowizny oraz umowy o dożywocie (choć obecnie nie jest to forma powszechna, potencjalnie - może wystąpić)?

Przeredagowania - stosownie do reguł składni języka polskiego - wymaga również art. 2 projektu.

Opracowała: *Wanda Wojnowska-Ciodyk*

Opinia prawna na temat projektu ustawy o szczególnych zasadach postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów, którzy w latach 1944 - 1989 sprzeniewierzyli się zasadzie niezawisłości sędziowskiej (Druk Sejmowy nr 576)

Przedłożony do zaopiniowania projekt ustawy o szczególnych zasadach postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów którzy w latach 1944 r. - 1989 r. sprzeniewierzyli się obowiązkowi płynącemu z zasady niezawisłości sędziowskiej stanowi kolejną próbę ustawowej regulacji zmierzającej do wydalenia z zawodu sędziowskiego, z tych osób, które w okresie PRL - u pozostawały dyspozycyjne wobec ośrodków władzy, która to dyspozycyjność znajdowała odzwierciedlenie w ferowanych przez nie wyrokach, z naruszeniem oczywiście podstawowej dla zawodu sędziowskiego zasady niezawisłości.

W tym miejscu przypomnieć należy, iż Sejm III kadencji podjął w ubiegłym roku nieudaną próbę regulacji w tym zakresie. Uchwalona przez Sejm i Senat ustawa o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz innych ustaw przed podpisaniem jej przez Prezydenta została skierowana do Trybunału Konstytucyjnego celem stwierdzenia zgodności jej postanowień z Konstytucją.

Trybunał Konstytucyjny w powołanej ustawie dopatrzył się niezgodności z Konstytucją jedynie art. 6 ustawy przewidującego możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej tych sędziów, którzy w latach 1944 - 1989 sprzeniewierzyli się zasadzie niezawisłości sędziowskiej (wyrok z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K. 3/98, opublik. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego - Zbiór Urzędowy, Nr 4).

Jednocześnie podkreślić należy, iż Trybunał Konstytucyjny zakwestionował powołany przepis ze względów formalnych, dopatrując się naruszenia Konstytucji w związku z naruszeniem zasad postępowania nad uchwaleniem tej ustawy, przejawiających się w niezasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa przez Sejm w stosunku do tego przepisu.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny w przedmiotowej sprawie nie zajął się oceną merytoryczną art. 6 tejże ustawy z punktu widzenia jego zgodności z Konstytucją, ograniczając się do ogólnych rozważań, w których dopuszczał możliwość stworzenia regulacji mającej na celu usunięcie z zawodu sędziowskiego z osób dyspozycyjnych wobec poprzedniego systemu politycznego.

Omawiana ustawa w związku z orzeczeniem TK weszła w życie poza zakwestionowanym przez ten sąd przepisem art. 6 (została opublikowana w Dz. U z 1998 r. Nr 98, poz. 607).

Przedłożony poselski projekt ustawy ma na celu wprowadzenie regulacji pozwalających na eliminację ze środowiska sędziowskiego osób dyspozycyjnych. Jednocześnie ogranicza się w zasadzie do wprowadzenia zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów za sprzeniewierzenie się zasadzie niezawisłości w analogiczny sposób jak uchylony omawianym wcześniej orzeczeniem TK art. 6 ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw.

W przedłożonym projekcie ustawy wnioskodawcy w stosunku do uprzednio proponowanej regulacji w tym zakresie wprowadzili jednak pewne zmiany.

Usunięto mianowicie jako przesłankę odpowiedzialności dyscyplinarnej fakt wydawania "z innych powodów niesprawiedliwych orzeczeń, ograniczanie praw stron, bezzasadne wyłączenie jawności", jak również, możliwość wystąpienia z żądaniem wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w sprawach regulowanych projektem przez osoby skrzywdzone orzeczeniem.

Na podstawie przepisów projektu z żądaniem wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w sprawach nim uregulowanych, poza podmiotami uprawnionymi na podstawie ustawy o ustroju

sądów powszechnych wystąpić może jedynie Krajowa Rada Sądownictwa z urzędu lub na wniosek osoby skrzywdzonej.

Treść projektu - jak się wydaje - uwzględnia w tym zakresie stanowiska wyrażone w trakcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (np. stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa z 11 marca 1998 r. - porównaj cz. I pkt 3 lit f uzasadnienia TK do powołanego wyżej orzeczenia).

Zaznaczyć należy, iż w trakcie postępowania przed TK podmioty które zostały poproszone o zajęcie stanowiska w sprawie między innymi konstytucyjności art. 6 ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw prezentowały w tym zakresie częstokroć odmienne zdanie.

Ze względu na duże podobieństwo rozwiązań prawnych zaproponowanych w projekcie ustawy zawartym w Druku Sejmowym nr 576 do art. 6 ustawy, której zgodność z Konstytucją była przedmiotem badań TK, stwierdzić należy, iż rozważania Trybunału zawarte w treści uzasadnienia odnośnie tego przepisu nie straciły na aktualności, wobec zaproponowanych obecnie rozwiązań.

Jednocześnie mimo tego, iż Trybunał Konstytucyjny nie rozpatrywał wówczas merytorycznej zgodności art. 6 z Konstytucją pośrednio wypowiedział się za dopuszczalnością wprowadzenia do polskiego porządku prawnego rozwiązań umożliwiających wykluczenie z zwodu tych sędziów, którzy sprzeniewierzyli się zasadzie niezawisłości pod warunkiem, że ustawodawca ujmie te sytuacje w odpowiednio precyzyjne i wyraźne sformułowania prawne.

Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że "powaga wymiaru sprawiedliwości w demokratycznym państwie prawnym wymaga, by z sądów odeszli ci, którzy celom politycznej represji podporządkowali podstawowe wartości sądownictwa - niezawisłość i bezstronność." TK podkreślił jednak, "iż regulacje takie muszą mieć charakter wyjątkowy, odnoszący się do sytuacji drastycznych (...) i muszą być interpretowane stosownie do zasad rządzących interpretacją wyjątków".

W innym orzeczeniu (z dnia 9 listopada 1993 r. sygn. K. 11/93) TK stwierdził, iż "niezawisłość nie jest wyłącznie podmiotowym uprawnieniem osoby wykonującej zawód sędziego, należy ona bowiem do istoty prawidłowego wykonywania zawodu i w tym znaczeniu niezawisłość sędziego jest również gwarancją praw i wolności obywatelskich".

W powołanym orzeczeniu Trybunał uznał, że "każde sprzeniewierzenie się zasadzie niezawisłości sędziowskiej jest jednocześnie przewinieniem dyscyplinarnym (...) W postępowaniu dyscyplinarnym zaś, może nastąpić usunięcie sędziego z funkcji w związku z naruszeniem zasady niezawisłości".

Dalej zaś stwierdził, iż "w państwie prawa powinny funkcjonować wystarczające mechanizmy prawne uniemożliwiające bezkarność takich przewinień dyscyplinarnych".

W ocenie autora niniejszej opinii przedłożony projekt ustawy zdaje się realizować zalecenia Trybunału Konstytucyjnego sformułowane w dotychczasowym orzecznictwie, w zakresie sposobu formułowania przepisów prawnych pozwalających na wyłączenie z zawodu tych sędziów, którzy naruszyli zasadę niezawisłości sędziowskiej.

Przedłożony projekt spełnia wymogi regulaminowe i stanowić może przykład dobrze przemyślanej inicjatywy ustawodawczej.

Reasumując stwierdzić należy, iż przedłożony do zaopiniowania poselski projekt ustawy o szczególnych zasadach postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów, którzy w latach 1944 - 1989 sprzeniewierzyli się obowiązkowi płynącemu z niezawisłości sędziowskiej stanowi dobry punkt wyjścia do opracowania aktu prawnego, który z jednej strony pozwoli na usunięcie z zawodu tych sędziów którzy sprzeniewierzyli się zasadzie niezawisłości, z drugiej natomiast przyczyni się do zwiększenia zaufania i autorytetu wymiaru sprawiedliwości w Polsce.

Opracował: *Dariusz Chrzanowski*

Opinia prawna na temat projektu ustawy o wynagrodzeniu osób zatrudnionych w niektórych zakładach pracy (Druk Sejmowy nr 516)

Ostatnie lata charakteryzuje odchodzenie od państwowej, czy też szerzej administracyjnej regulacji stosunków pracy i płacy. Proponowana ustawa może budzić wątpliwości z racji jej nawiązania do owego systemu administracyjnego ustalania płac, z którego należałoby zrezygnować w ramach dążenia do modelu gospodarki rynkowej. Zbyt silna ingerencja państwa, a za jej przejaw uznawano np. "ustawę popiwkową" (podatek od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń w przedsiębiorstwach państwowych) może przeczyć logice wolnorynkowej polityki płacowej. Najnowsze unormowania Kodeksu pracy w wyraźny sposób ograniczają kompetencje państwa w zakresie stanowienia norm regulujących zasady wynagradzania na rzecz układów zbiorowych pracy.

Oceniając przedłożony projekt, którego intencją jest hamowanie i dyscyplinowanie wzrostu płac, zwrócić uwagę należy na fakt, iż obecnie istnieją podstawy prawne pozwalające wiązać wysokość wynagrodzeń z wynikami finansowymi poszczególnych podmiotów. Przykładami takich przepisów są:

- ustawa z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń w podmiotach gospodarczych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1995 r. Nr 1, poz. 2, zm. z 1995 r. Nr 43, poz. 221) mająca zastosowanie m.in. do przedsiębiorstw państwowych, banków, firm ubezpieczeniowych - ustalająca wskaźniki przyrostu przeciętnego wynagrodzenia,

- art. 37a ust. 1 pkt 4 ustawy z 25 IX 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, zgodnie z którym organ założycielski może odwołać dyrektora, jeżeli przedsiębiorstwo państwowe przekroczyło wskaźniki przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, wynikające z powołanej ustawy z 16 XII 1994 r., powodując pogorszenie sytuacji finansowej przedsiębiorstwa,

- art. 43 ust. 6 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych umożliwiający organowi założycielskiemu na pozbawianie lub zmniejszanie prowizji (od zysku) kadry kierowniczej. Ustawa, jak wynika z jej treści miałaby dotyczyć pracowników przedsiębiorstw państwowych, banków i spółek prawa handlowego, w których Skarb Państwa ma ponad 50% udziałów oraz niektórych pracowników samorządu terytorialnego, a zatem celem ustawy jest ochrona "kasy" państwowej oraz samorządowej. Podane limity płacowe w podmiotach z udziałem Skarbu Państwa byłyby uzależnione od wyników finansowych, zaś w przypadku samorządu terytorialnego proponuje się powiązanie wynagrodzeń członków zarządu danej jednostki od wynagrodzeń pracowników danego urzędu.

Oceniając projekt od strony praktycznej zauważyć należy, że przyjęcie proponowanych limitów może prowadzić do niepotrzebnego blokowania wzrostu płac w przedsiębiorstwach najlepszych, a więc w konsekwencji do hamowania wzrostu ich wydajności.

Proponowane limity wynagrodzeń mogą okazać się barierą nie do pokonania w sytuacji, kiedy udziałowiec danej spółki reprezentujący obcy kapitał zechce zatrudniać swój management (np. w celu wdrażania programu uzdrawiającego).

Proponowane rozwiązanie godzi też w interesy przedsiębiorstw o słabej kondycji ekonomicznej, bowiem spowoduje niemożność zatrudnienia naprawdę dobrych zarządców (spauperyzowane płace wynikające ze słabego wyniku finansowego lat poprzednich nie będą stanowiły zachęty dla fachowców). Ponadto, relatywnie niskie wynagrodzenie dla kadry kierowniczej nie przysporzy chętnych, a na pewno spowoduje brak rywalizacji przy obejmowaniu nisko płatnych stanowisk.

Aktualna sytuacja na rynku pracy - znikoma ilość specjalistów z zakresu zarządzania, wymusza w sposób naturalny wysokie wynagrodzenia. Sztuczne zaniżanie nie będzie stanowiło zachęty dla rozwoju i powstawania nowej kadry menadżerskiej.

Nadmiernemu wzrostowi wynagrodzeń, którego nie uzasadnia wynik ekonomiczny można zapobiegać np. poprzez: korzystanie z funkcji ustawowych, statutowych, właścicielskich Skarbu Państwa, ustalenie mechanizmów podziału wynagrodzeń na zasadnicze i prowizyjne, stosowanie na większą skalę kontraktów menadżerskich, w których można powiązać wynagrodzenie z wynikami firmy.

1. Z porównania art. 2 i 3 wynika, iż wynagrodzenia nie byłyby w ogóle limitowane w podmiotach, w których stwierdzono wynik finansowy na poziomie zerowym (tj. w odniesieniu do podmiotów, w których na koniec poprzedniego roku nie stwierdzono ani dodatniego, ani ujemnego wyniku finansowego).

W spółkach Skarbu Państwa wynagrodzenia kadry kierowniczej ustalane są przez rady nadzorcze, które reprezentują właściciela. Wydaje się, że raczej należałoby zastanowić się nad efektywnością kontroli płac przez właścicieli (Skarb Państwa), a w przypadku przedsiębiorstw państwowych reprezentacji załogi (jakimi są rady pracownicze) lub organów założycielskich.

2. Wątpliwości budzić może art. 4 projektu. Po pierwsze, propozycja prowadzi do ustalenia limitów wobec już istniejących limitów, jakimi są tabele płac dla pracowników samorządu terytorialnego (zgodnie z ustawą o pracownikach samorządowych Rada Ministrów wydała rozporządzenie z 9 VII 1990 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, w którym zastosowano "widełkowy" system wynagradzania m.in. wójtów, burmistrzów i prezydentów). Po drugie, projektodawcy w żaden sposób nie uzasadniają, dlaczego wynagrodzenia członków zarządu gminy winny być ustalone w powiązaniu z wynagrodzeniami pracowników danego urzędu gminy.

3. Projekt nie uwzględnia przepisów wynikających z reformy samorządu terytorialnego, np. nie uwzględnia członków zarządu powiatu (starosty, jego zastępcy).

4. Niejasny jest mechanizm "ustalania" wynagrodzeń. Czy przyjęcie ustawy będzie oznaczało, że w przypadkach w niej określonych - po rocznym rozliczeniu wynagrodzeń będzie następowało obniżanie wynagrodzeń pracowniczych. Proponowany art. 5 jako przepis przejściowy działałby jednorazowo (zamiast "dokonują" powinno być "dokonają w terminie jednego miesiąca").

5. Proponowany art. 5 budzi wątpliwości z punktu widzenia dwóch zasad: praw słuszenie nabytych oraz zasady zaufania obywateli do państwa. Zakłada się, że "organy właściwe do ustalenia wynagrodzenia w jednostkach organizacyjnych wymienionych w art. 1-4" "dokonują analizy wynagrodzeń i w przypadku stwierdzenia wypłacania wynagrodzeń wyższych niż określa ustawa, dokonują wypowiedzeń warunków płacy z jednoczesnym ustaleniem wysokości wynagrodzenia zgodnie z art. 2 lub 3". Po pierwsze, należy pamiętać o niedopuszczalności wypowiedzeń zmieniających w przypadku niektórych kategorii pracowniczych. Po drugie, proponowane rozwiązanie sprawi, że limity będą nie tylko limitami, ale też będą stanowiły sposób ustalania najwyższych wynagrodzeń (w terminie 1 m-ca od dnia wejścia ustawy w życie).

Zgodnie z art. 8 ustawa wchodziłaby w życie z dniem ogłoszenia, a więc np. w trakcie roku kalendarzowego, co z punktu widzenia rozliczeń dokonywanych w skali całego roku jest niewygodne. Należałoby określić w stosunku do jakiego okresu dokonywane byłyby proponowane w art. 5 analizy płac.

Wobec tej propozycji przytoczyć należy wyrażony parokrotnie przez Trybunał Konstytucyjny pogląd, iż jeżeli bezpośrednie działanie nowej ustawy pociąga za sobą skutki niekorzystne dla sytuacji prawnej podmiotów określonych ustawą - ustawa powinna być wprowadzona z zastosowaniem przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniej *vacatio legis*.

6. Za nieprecyzyjne uznać należy określenie użyte w art. 6 "wszelkie świadczenia wypłacane pracownikowi" (czy są to np. świadczenia z funduszu socjalnego, nagrody z zysku, prowizje). Bliższego określenia wymaga też określenie "diety". Cały artykuł 6 projektu jako spełniający rolę słowniczka powinien być zamieszczony wcześniej.

7. Za sprzeczną z zasadą praw nabytych, a nade wszystko podstawową zasadą prawa pracy, jaką jest ochrona wynagrodzeń pracowniczych, uznać należy propozycję zwracania przez pracowników części otrzymywanych wynagrodzeń ("nadwyżki" jak je określono w projekcie) Skarbowi Państwa (co jest dyskusyjne w przypadku pracowników samorządowych). Rozwiązanie to jest niedopuszczalne, podobnie jak ustanowienie zasady, że kwota wypłaconej nadwyżki stanowi świadczenie nienależne. Wynagrodzenie ustalonego przy zawieraniu stosunku pracy nie można uznawać za świadczenie nienależne.

8. Zwraca uwagę brak sankcji dla podmiotów, które nie zastosowałyby się do przepisów projektu. Wydaje się, że sam nadzór Ministra Finansów oraz rad nadzorczych nad realizacją tej ustawy byłby niewystarczający.

9. Mylący jest tytuł ustawy "o wynagrodzeniu osób zatrudnionych w niektórych zakładach pracy". Taki tytuł oznacza, że mamy do czynienia z aktem regulującym sposób wynagradzania pracowników zatrudnianych przez niektórych pracodawców, gdy tymczasem chodzi o limitowanie wynagrodzeń.

Opracowała: Irena Galińska-Rączy

Opinia prawna dotycząca projektu ustawy o rodzinnym gospodarstwie rolnym (Druk Sejmowy nr 506)

Polska stoi przed koniecznością dostosowania dotychczasowej polityki rolnej, w tym polityki strukturalnej do polityki Wspólnot Europejskich dlatego istotne jest określenie modelu gospodarstwa rolnego, który wskazywałby cele polityki legislacyjnej w tej dziedzinie.

Doświadczenia europejskie dowodzą, że powinien to być model gospodarstwa rodzinnego. Na taki też model zdecydował się polski ustawodawca. Art. 23 Konstytucji stanowi bowiem, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne.

Przedstawiony do zaopiniowania projekt ustawy o rodzinnym gospodarstwie rolnym zmierza do stworzenia ustawy, która stanowiłaby grunt prawny dla przemian strukturalno-własnościowych w rolnictwie przy zachowaniu tradycyjnej dla naszego kraju formy gospodarstwa chłopskiego. Zgodnie z projektem gospodarstwo rolne uzyskuje status rolnego gospodarstwa rodzinnego w wyniku wydania przez wojewodę decyzji administracyjnej na wniosek zainteresowanego rolnika, po zasięgnięciu opinii wójta, wojewódzkiej izby rolniczej, wojewódzkiego ośrodka doradztwa rolnego oraz po spełnieniu przez gospodarstwo rolne określonych w projekcie kryteriów. Omawiany projekt konkretyzuje również kryteria jakie powinno spełniać gospodarstwo ulepszane oraz z działalnością komplementarną.

Analizując przedstawiony do zaopiniowania projekt należy stwierdzić, że projektodawca nie uniknął pewnych błędów, które omówię poniżej. Na wstępie należy stwierdzić, brak wyraźnego rozdziału norm materialnych od proceduralnych, niedbałą budowę zdań, niedopracowanie niektórych rozwiązań, np. rejestracji rodzinnych gospodarstw rolnych. Ponadto projekt zawiera wiele niejasnych pojęć np. "nakład pracy" (art. 2 ust. 1 pkt 1), "dominujące źródło dochodu" (art. 2 ust. 1 pkt 2), "parytet dochodowy" (art. 2 ust. 1 pkt 4), "faworyzująca pomoc" (art. 15).

Zbadania sensu niektórych przepisów nie ułatwia uzasadnienie do projektu.

Projekt ustawy w art. 2 ust. 3 wprowadza nowe, dotychczas nie znane pojęcie gospodarstwa ulepszanego. Z definicji zawartej w powyższym artykule wynika m.in., że za "ulepszane gospodarstwo rolne może być uznane gospodarstwo prowadzone przez rolnika, który w dniu zawarcia umowy o ulepszenie (z planem modernizacji) nie przekroczył 55 roku życia".

Projektodawca nie precyzuje jednak treści takiej umowy o ulepszenie ani nie informuje, co powinien zawierać plan modernizacji. Jest to o tyle istotne, że wyżej wymieniona umowa nie jest znana obowiązującemu prawu cywilnemu. Projektodawca powinien zatem określić przynajmniej jej istotne elementy. Sytuację dodatkowo komplikuje art. 23 omawianej ustawy, który stanowi o decyzji o uznaniu gospodarstwa rolnego za zdolne do ulepszania, która jest podstawą wpisu do rejestru wojewódzkiego. Wobec powyższego nasuwa się pytanie o relacje pomiędzy wyżej wymienioną umową cywilnoprawną a decyzją administracyjną. Czy w przypadku wydania decyzji "o nie wywiązywaniu się rolnika z umowy zawartej w sprawie ulepszenia gospodarstwa" (art. 28) umowa ulega rozwiązaniu? Czy umowa jest ważna jeżeli brak jest decyzji o uznaniu gospodarstwa rolnego za zdolne do ulepszenia (art. 23)? Ponadto projektodawca w omawianym artykule odwołuje się do bliżej nieokreślonego pojęcia "uzasadnionych przesłanek".

Zawarta w art. 2 ust. 2 definicja Jednostki Pracy Ludzkiej jest niezrozumiała, co wpływa na treść art. 12 projektu powodując, że również i ten artykuł jest niejasny.

W art. 3 projektu mowa jest o pomocy finansowej dla rolników prowadzących gospodarstwa: rodzinne, ulepszane oraz z działalnością komplementarną. Natomiast art. 4 ust. 1 przewiduje jednorazową pomoc finansową państwa na urządzenie gospodarstwa rolnego dla rolników, którzy nie przekroczyli czterdziestego roku życia i po raz pierwszy rozpoczynają prowadzenie rodzinnego gospodarstwa rolnego. Ust. 2 art. 4 zawiera jedynie delegację dla Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej dotyczącą uregulowania zakresu, wysokości i warunków udzielania jednorazowej pomocy finansowej dla rolników, którzy nie przekroczyli czterdziestego roku życia i po raz pierwszy rozpoczynają prowadzenie rodzinnego gospodarstwa rolnego. Brak jest zatem delegacji, czy przepisów, które określałyby zakres, wysokość i warunki udzielania pomocy finansowej, o której mowa w art. 3 projektu.

Opiniowany projekt w art. 6 ustanawia nieznaną dotychczasowemu prawu polskiemu kategorię własności, a mianowicie "chłopską własność rolniczą", której przedmiotem miałyby być "nieruchomości rolne w rozumieniu art. 46 oraz 46¹ kodeksu cywilnego wchodzące w skład gospodarstw rolnych uznanych w trybie postanowień ustawy za gospodarstwa typu rodzinnego, jak też w skład ulepszanych gospodarstw rolnych.

Konsekwencją uznania pewnych kategorii nieruchomości rolnych (art. 6 i 10) za "chłopską własność rolniczą" ma być ograniczenie związane z możliwością egzekucji świadczeń pieniężnych, ograniczenie możliwości podziału nieruchomości (art. 7), ograniczenie w zakresie zbywalności (art. 8).

Ustanowienie "chłopskiej własności rolniczej" jest niezrozumiałe z punktu widzenia prawa. Wydaje się, iż projektodawca wprowadzając tę kategorię własności do projektu kierował się wyłącznie względami pozaprawnymi.

Z art. 9 omawianej ustawy wynika, że państwu przysługuje prawo pierwokupu chłopskiej własności rolniczej. Projektodawca nie wskazał jednak komu konkretnie to prawo pierwokupu będzie przysługiwało. Czy będzie to Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa?

Rozdział 4 projektowanej ustawy poświęcony jest m.in. rejestracji rodzinnych gospodarstw rolnych. Z art. 20 wynika, że prowadzone będą dwa rejestry - Krajowy Rejestr Rodzinnych Gospodarstw Rolnych oraz Wojewódzki Rejestr Rodzinnych Gospodarstw Rolnych. W skład obydwu rejestrów ma wchodzić rejestr gospodarstw rodzinnych, gospodarstw ulepszanych oraz gospodarstw z działalnością komplementarną. Analiza przepisów zawartych w powyższym rozdziale nasuwa pytanie o sens istnienia dwóch rejestrów. Ponadto nie jest jasne, co stanowi podstawę wpisu i wykreślenia z Wojewódzkiego Rejestru Rodzinnych Gospodarstw Rolnych i czy gospodarstwo rolne uznane za rodzinne wpisywane jest tylko do rejestru krajowego, co wynikałoby z ust. 2 art. 21 projektu. Poza tym, jak wynika z art. 23, gospodarstwa ulepszane podlegają tylko wpisowi do rejestru wojewódzkiego. Co zatem oznacza zapis art. 20, z którego

wynika, że w skład Krajowego Rejestru Rodziny Gospodarstw Rolnych, wchodzi m.in. rejestr gospodarstw ulepszanych.

Z powyższego wynika, iż rozdział 4 wymaga dopracowania pod kątem zasad i trybu rejestracji gospodarstw rolnych. Ponadto należy zwrócić uwagę, że rozdział ten zawiera przepisy o charakterze proceduralnym dlatego też materialno - prawne przepisy o prawie pierwokupu gruntów sąsiadujących (art. 23 i 24) powinny znaleźć się w innym rozdziale.

Przewidziane w art. 23 projektu prawo pierwokupu ustawowego przyznające pierwszeństwo temu sąsiadowi, którego grunt ma większą przyległość do gruntu objętego zamiarem zbycia wydaje się zasadne. Pierwokup jest dobrym środkiem do poprawy struktury obszarowej terenów wiejskich.

Art. 23 dotyczący wpisu do rejestru gospodarstwa rolnego uznanego za zdolne do ulepszania posiada błędną numerację. Powinien mieć numer 22. Poza tym należałoby zmienić brzmienie ust. 1 tegoż artykułu z "Decyzja o, podlega wpisowi" na "Decyzja o....., stanowi podstawę". W art. 28 zawarte zostało sformułowanie, z którego wynika, że wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego "sygnalizują". Jest to zwrot nieścisły. Należałoby wskazać określoną procedurę. Taka sama uwaga odnosi się do art. 21 ust. 2. który zawiera zwrot " w administracyjnym toku instancji" a także do art. 25, który stanowi, że wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego "otaczają troską i fachową opieką".

Z art. 28 ust. 4 wynika prawo odwołania się do Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Ponieważ przepis ten nie określa terminu do wniesienia odwołania jaki przysługiwałby stronie od decyzji wymienionych w powyższym artykule rozumiem, że należy stosować art. 129 k.p.a. Ponadto z art. 28 ust. 5 wynika, że prawomocna decyzja o pozbawieniu gospodarstwa charakteru rodzinnego oraz decyzja o nie wywiązywaniu się rolnika z umowy zawartej w sprawie ulepszenia gospodarstwa stanowi podstawę do wykreślenia z Krajowego Rejestru Rodziny Gospodarstw Rolnych. Wobec powyższego nasuwa się pytanie - co stanowi podstawę do wykreślenia z Wojewódzkiego Rejestru Rodziny Gospodarstw Rolnych? czy w ogóle wpisy w nim zawarte podlegają wykreśleniu?

Z art. 29 omawianego projektu stanowi, że jeżeli z winy umyślnej rolnika gospodarstwo zostało pozbawione charakteru zdolnego do ulepszania rolnik zobowiązany jest zwrócić państwu poniesione nakłady finansowe. Wobec takiego sformułowania powyższego artykułu nasuwa się pytanie: komu konkretnie będzie musiał rolnik zwracać poniesione przez państwo nakłady finansowe? Czy będzie to wojewoda, który wydaje decyzję o nie wywiązywaniu się rolnika z umowy? W jaki sposób będzie naliczana będzie wysokość nakładów podlegających zwrotowi? Pytanie to jest o tyle istotne jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że pomoc finansowa państwa przewidziana w art. 3, 4, 5 nie została dokładnie określona.

Zastrzeżenia budzi także fakt, że w rozdziale dotyczącym pieczy państwa i samorządu rolniczego nad rodzinnymi i ulepszanymi gospodarstwami rolnymi Art. 25 - 30 o charakterze kompetencyjno-proceduralnym znalazły się przepisy dotyczące utraty przez gospodarstwo rolne charakteru rodzinnego, które są przepisami materialno-prawnymi. Powinny one znaleźć się w rozdziale 1.

Art. 35 projektu uchyla w stosunku do gospodarstw rodzinnych stosowanie art. 55³ kodeksu cywilnego. Należy jednak pamiętać o konsekwencjach powyższego posunięcia. Spowoduje ono bowiem, że do rodzinnych gospodarstw rolnych nie będą miały zastosowania przepisy art. 216 k.c. dotyczące obniżki spłat przysługujących współwłaścicielom z gospodarstwa rolnego. To samo dotyczy działu spadku.

Na zakończenie chciałabym dodać, że mankamentem projektu jest również brak w uzasadnieniu przewidywanych finansowych skutków ewentualnego wejścia w życie projektowanej ustawy. Niewątpliwie zawarte w projekcie rozwiązania o charakterze techniczno-prawnym nie będą wymagać od państwa szczególnych nakładów finansowych jakie byłyby konieczne np. na

modernizację polskiego rolnictwa czy reformę systemu podatkowego w rolnictwie. Nie zwalnia to jednak projektodawcy od określenia wyżej wspomnianych skutków finansowych. Powołanie nowych struktur, takich jak Wojewódzkie Oddziały Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, czy też Ośrodki Doradztwa Rolniczego o większych kompetencjach niewątpliwie pochłoną pewne kwoty z budżetu państwa.

Ponadto projektodawcy nie przewidują żadnego okresu *vacatio legis* co może spowodować problemy w momencie wprowadzania projektowanej ustawy w życie.

Opracowała: *Anna Janicka*

Opinia prawna na temat projektu ustawy o rodzinnym gospodarstwie rolnym (Druk Sejmowy nr 506)

1. Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. stanowi w art. 23, iż "podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne". Trzeba podkreślić, iż ustawodawca konstytucyjny w przywołanej normie nie zakłada, iż ustawy zwykle dokonają konkretyzacji jej brzmienia (wniosek taki nasuwa się w wyniku porównania brzmienia art. 23 oraz tych wszystkich przepisów Konstytucji, które zawierają jednoznaczne upoważnienie do uchwalenia ustawy konkretyzującej normę konstytucyjną). Zasada ustanowiona w art. 23 ma charakter samodzielny, tj. obowiązuje niezależnie od tego czy ustawodawca zwykły uchwali ustawę, której przedmiotem będą regulacje dotyczące gospodarstwa rodzinnego, czy też nie. Oczywiście brak obowiązku uchwalenia takiej ustawy nie oznacza, iż ustawodawca zwykły nie może jej uchwalić. Wskazać jednak należy, iż brak w art. 23 delegacji dla ustawodawcy zwykłego oznacza, iż norma zawarta w tym przepisie posiada samoistny sens, który nie jest uzależniony od brzmienia ustaw zwykłych. W tym kontekście uznać należy, iż ustawodawca zwykły nie ma całkowitej swobody w określaniu znaczenia pojęcia "gospodarstwo rodzinne". Powtórzmy, skoro ustawodawca konstytucyjny nie uznał za konieczne ustanowienia upoważnienia do ustawowej regulacji zasady, iż "podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne", to oznacza to, iż cała zasada oraz pojęcie "ustrój rolny" i pojęcie "gospodarstwo rodzinne" posiadają swój pierwotny sens, z którym ustawa regulująca tą materię nie może być sprzeczna. Jednocześnie ustawodawca konstytucyjny *expressis verbis* stwierdza, iż zasada z art. 23 "nie narusza postanowień art. 21 art. i 22 Konstytucji". Oznacza to, że zasada ochrony własności i dziedziczenia (art. 21 K) oraz zasada, iż "ograniczenie wolności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny" (art. 22) mają w konstytucyjnym porządku aksjologicznym prymat względem przywołanej normy. Nie może zatem ulegać wątpliwości, iż przepisy ustaw zwykłych, których przedmiotem jest problematyka gospodarstwa rodzinnego muszą honorować ustanowioną konstytucyjnie hierarchię zasad.

2. Opiniowany projekt ustawy budzi bardzo zasadnicze zastrzeżenia natury konstytucyjnej, jak również wątpliwości związane z licznymi usterkami legislacyjnymi. W niniejszej opinii autor ogranicza się do wskazania najbardziej rażących błędów i usterek.

Wnioskodawcy proponują ustanowienie systemu, w którym gospodarstwo rolne uzyskuje status rolnego gospodarstwa rodzinnego w wyniku wydania decyzji administracyjnej przez wojewodę (por. art. 21 ust. 1 projektu).

Decyzja miałaby być podejmowana na wniosek zainteresowanego rolnika (poza zasięgnięciu opinii wójta, wojewódzkiej izby rolniczej, wojewódzkiego ośrodka doradztwa rolniczego) jeśli gospodarstwo spełniałoby określone w ustawie kryteria (art. 2 ust. 1 projektu).

Projekt ustawy zawiera ponadto definicję "gospodarstwa ulepszanego" oraz "gospodarstwa rodzinnego z działalnością komplementarną" (art. 2 ust. 3 i 4 projektu).

W ocenie autora niniejszej opinii definicje zawarte w ustawie, oraz administracyjny tryb nadawania statusu gospodarstwa rodzinnego mogą budzić zasadnicze wątpliwości na tle art. 23 Konstytucji.

Zawarte w projekcie kryteria mające wyznaczać zakres przedmiotowy pojęcia "gospodarstwo rodzinne" w swoim obecnym brzmieniu są nieprecyzyjne, a często niezrozumiałe na gruncie języka polskiego.

Tytułem przykładu wskazać można w tym miejscu następujące usterki:

- art. 2 ust. 1 pkt 1 odwołuje się do niejasnego pojęcia "nakładu pracy"; brak wskazania kryteriów (jednostek) umożliwiających oszacowanie nakładu pracy w wymiarze rocznym czyni nie możliwym porównanie "nakładu pracy własnej" i "nakładu pracy sił najemnych",

- art. 2 ust. 1 pkt 2 odwołuje się do niejasnej alternatywy "wyłączne lub dominujące źródło dochodu"; termin "dominujące źródło dochodu" ze względu na immanentną nieostrość nie poddaje się jakiegokolwiek sensownej obiektywizacji,

- art. 2 ust. 2 formuła definiująca (*definiendum*) pojęcia "Jednostki Pracy Ludzkiej" zawiera błąd składniowy, który powoduje, iż cała definicja pozbawiona jest sensu na gruncie języka polskiego,

- art. 2 ust. 1 pkt 4 posługuje się niejasnym pojęciem "parytetu dochodowego". Jak się wydaje wyrażenie to ma oznaczać stosunek rocznych dochodów rolnika i jego rodziny względem dochodów uzyskiwanych "przeciętnie poza rolnictwem w danym województwie". W kontekście obecnego brzmienia analizowanego przepisu wskazać należy, iż zasada, której celem jest opisane tego stosunku zawiera błąd kategorialny (zestawia wartości kategorialnie odmienne - (...) dochody roczne na Jednostkę Pracy Ludzkiej nie mogą być niższe od dochodów rocznych ...).

- art. 2 ust. 3 definiując wyrażenie "gospodarstwo ulepszane" odwołuje się do bliżej nie określone pojęcia "uzasadnionych przesłanek"; Brak kryteriów pozwalających na obiektywizację tej klauzuli generalnej uniemożliwia praktyczną wykładnię tego przepisu. Propozycja wnioskodawców zmierza do ustanowienia bliżej nie sprecyzowanej pomocy finansowej z budżetu państwa dla rolników prowadzących gospodarstwa rodzinne, ulepszone, spółdzielcze oraz z działalnością komplementarną (art. 3, 4, 5 projektu). Wskazać należy, iż przepisy zawarte w projekcie, których przedmiotem jest pomoc finansowa państwa, z jednym wyjątkiem (art. 4 ust. 2 - por. niżej), wskazują jedynie komu przysługiwać ma pomoc. Z wyjątkiem art. 4 ust. 2 nie określają one żadnych zasad i warunków przydzielania konkretnej pomocy.

Stosownie do proponowanego brzmienia art. 4 ust. 2 Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w porozumieniu z Ministrem Finansów po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Izb Rolniczych miałyby określać w drodze rozporządzenia zakres, wysokość i warunki udzielania jednorazowej pomocy rolnikom, którzy nie przekroczyli czterdziestego roku życia, rozpoczynającym po raz pierwszy prowadzenie rodzinnego gospodarstwa rolnego oraz nowopowstałym spółdzielniom produkcji rolnej.

Wskazać należy, iż opiniowana delegacja nie spełnia konstytucyjnego standardu określającego formę i zakres upoważnienia ustawowego. Stosownie do art. 92 ust. 1 Konstytucji "(...) upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz **wytyczne dotyczące treści aktu.**"

Opiniowany projekt ustanawia kategorię własności nieznaną dotychczas polskiemu prawu - "chłopską własność rolniczą" (por. rozdz. 2 projektu).

Przedmiotem "chłopskiej własności rolniczej" miałyby być "nieruchomości rolne w rozumieniu art. 46 oraz art. 46¹ Kodeksu cywilnego, wchodzące w skład gospodarstw rolnych uznanych w trybie postanowień (...) ustawy za gospodarstwa typu rodzinnego, jak też w skład ulepszanych gospodarstw rolnych" (por. art. 6 projektu).

Statusem "chłopskiej własności rolniczej" objęte miałyby być wszystkie nieruchomości rolne wchodzące w skład gospodarstw rodzinnych lub ulepszanych niezależnie od tego, czy osobie prowadzącej takie gospodarstwo przysługuje tytuł własności, czy też posiadanie zależne wynikające z umowy dzierżawy (por. art. 10 projektu).

Konsekwencją statusu "chłopskiej własności rolniczej" miałyby być ograniczenia związane z możliwością egzekucji świadczeń pieniężnych, ograniczenia możliwości podziału

nieruchomości (por. art. 7 projektu), a w przypadku "chłopskiej własności rolniczej powstałej z pomocą finansową państwa" ograniczenia w zakresie zbywalności (por. art. 8).

Projekt ustawy ustanawia ponadto zasadę, że państwu przysługiwać by miało prawo pierwokupu "chłopskiej własności rolniczej" (por. art. 9 projektu).

Projektowana przez autorów projektu koncepcja "chłopskiej własności rolniczej" jest jednoznacznie sprzeczna z art. 23 Konstytucji w zakresie w jakim stanowi on, że zasada ochrony własności i prawa dziedziczenia oraz zasada gwarantująca swobodę prowadzenia działalności gospodarczej posiadają pierwszeństwo przed zasadą wyrażoną w tym przepisie. Nie może ulegać wątpliwości, iż ograniczenia związane ze statusem "chłopskiej własności rolniczej" jednoznacznie naruszają konstytucyjną zasadę ochrony własności i prawa do dziedziczenia. Jednocześnie poza kontrowersją wydaje się być fakt, iż rozwiązania proponowane w projekcie ograniczają swobodę prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi w kontekście, w którym trudno mówić o zagrożeniu ważnego interesu publicznego. Tym samym uznać należy, iż propozycja zawarta w rozdz. 2 projektu narusza art. 23 Konstytucji.

Opracował: *Wojciech Odrowąż-Sypniewski*

Opinia wstępna do poselskiego projektu ustawy o rodzinnym gospodarstwie rolnym w zakresie zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej

Druk Sejmowy nr 506

Ocena zgodności poselskiego projektu ustawy o rodzinnym gospodarstwie rolnym z prawem Unii Europejskiej jest utrudniona ze względu na użyte w tekście projektu pojęcia, które nie są w nim zdefiniowane albo są zdefiniowane w sposób niezrozumiały. Nie ma w projekcie definicji ustawowej “parytetu dochodowego”, chociaż projekt posługuje się tym pojęciem (art. 19). Definicja “Jednostki Pracy Ludzkiej” - “JPL” w art. 2 ust. 2 jest niejasna i uniemożliwia zrozumienie użytego w tekście projektu pojęcia “normy obszarowej”. To ostatnie pojęcie natomiast wydaje się kluczowe dla oceny zgodności lub niezgodności projektu z prawem wspólnotowym. Chodzi tu mianowicie o **stwierdzenie czy pomoc państwa** dla określonych w projekcie gospodarstw **jest pomocą dozwoloną** przez prawo wspólnotowe, w szczególności, czy warunki jakie spełniać musi jednostka gospodarcza (gospodarstwo rolne) aby mogła być beneficjentem pomocy, można porównać z warunkami określonymi przez prawo wspólnotowe i czy są one zgodne z celami

wspólnej polityki rolnej określonymi w Traktacie o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej.

Wyodrębnienie określonych w projekcie **kategorii gospodarstw** rolnych (rodzinne gospodarstwo rolne, gospodarstwo ulepszane, gospodarstwo rodzinne z działalnością komplementarną - art. 1 projektu) nie jest sprzeczne z prawem wspólnotowym. Państwa członkowskie mają wyłączną kompetencję w zakresie obowiązującego w tych państwach reżimu własności (art. 222 Traktatu). W prawie wspólnotowym nie została też sformułowana żadna ogólna, jednolita definicja “gospodarstwa rolnego”, która miałaby uniwersalne zastosowanie (orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości nr 85/77 w sprawie *Santa Anna przeciwko INPS*).

W założeniu projektu ustawy (na co wskazano w uzasadnieniu) powstać ma **rodzinne gospodarstwo rolne** jako kategoria prawna, z jednoczesnym wyłączeniem w odniesieniu do takich gospodarstw stosowania art. 55 (3) Kodeksu cywilnego definiującego gospodarstwo rolne. Gospodarstwo rodzinne ma być podmiotem, do którego przede wszystkim (w relacji do innych podmiotów działających w rolnictwie) będzie kierowana pomoc państwa.

Wyodrębnienie kategorii “rodzinne gospodarstwo rolne” można uznać za uzasadnione o tyle, że w rozporządzeniu Rady nr 950 z 20 maja 1997 r. stwierdza się, iż opracowany przez państwo system pomocy (potencjalnie - po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej - współfinansowany przez Europejski Fundusz Gwarancji i Ukierunkowania Rolnictwa) państwo może ograniczyć do pomocy wyłącznie gospodarstwom rodzinnym (art. 5 ust. 2 rozporządzenia).

Jeśli jednak projektodawcy zakładają, że proponowana ustawa ma umożliwić polskim gospodarstwom korzystanie w przyszłości z Funduszu, należałoby dostosować przepisy krajowe do obowiązujących przepisów wspólnotowych w tym zakresie. Można domniemywać, że to właśnie było intencją autorów projektu. Jednakże w uzasadnieniu projektodawcy powołują się na **nieobowiązujące już akty prawa wspólnotowego**. Trudno więc stwierdzić, w jakim stopniu regulacje projektu są zamierzone, a w jakim wynikają z braku świadomości projektodawców co do zmian prawa wspólnotowego.

Kilkakrotnie powołane w uzasadnieniu projektu rozporządzenie Rady nr 2328 z 15 lipca 1991 r. zostało znowelizowane i zastąpione przez rozporządzenie Rady nr 950 z 20 maja 1997 r. Rozporządzenia (nr 2328 i 950) odnoszą się, między innymi, do dyrektyw Rady nr 159, 160, 161 z 17 kwietnia 1972 r. Dyrektywy te także zostały powołane w uzasadnieniu. Ich znaczenie jednak ulega modyfikacji w stosunku do stanu prawnego z czasu gdy obowiązywało rozporządzenie nr 2328.

Powołane w uzasadnieniu rozporządzenie Rady nr 2843 z 21 listopada 1994 r. obowiązywało do 9 czerwca 1997 r. Dla materii regulacji tego ostatniego aktu prawnego mają obecnie znaczenie: powołane wyżej rozporządzenie Rady nr 950 oraz rozporządzenie Rady nr 951 z 20 maja 1997 r.

Zaznaczyć też trzeba, że przepisy rozporządzeń Rady nie mogą być transponowane do porządku prawnego państwa członkowskiego. Oczywiście na etapie stowarzyszenia jest to dozwolone (w przeciwnym przypadku w wielu dziedzinach nie byłoby możliwe “zbliżanie” prawa krajowego do prawa wspólnotowego). Jednak “transponowanie” przepisów Rozporządzenia (nr 950) nie jest konsekwentne. Niekonsekwencje występują zwłaszcza w części definicyjnej projektu - chodzi tu o definicję gospodarstwa komplementarnego, określenie Jednostki Pracy Ludzkiej (*ang.: man work unit*), pojęcie normy obszarowej (do kwestii tych odnosi się art. 5 rozporządzenia Rady nr 950). Brak konsekwencji wynika z dezaktualizacji rozporządzenia nr 2328 i jest także skutkiem niezrozumiałego języka w jakim sformułowany jest projekt, a zwłaszcza zamieszczone w nim definicje.

Rozporządzenie Rady nr 950 nakazuje państwom członkowskim wprowadzenie do porządku krajowego definicji “rolnika prowadzącego działalność rolniczą jako główne zajęcie” (*ang.: “farmer practising farming as his main occupation”*), określając przy tym elementy tej definicji. W projekcie ustawy brak takiej definicji.

Preferencyjne traktowanie **rolników prowadzących gospodarstwo rolne, którzy nie przekroczyli 40 roku życia** (art. 3 i 4 projektu) jest zgodne z rozporządzeniem Rady nr 950 (art.

10 - 11), przy czym rozporządzenie określa warunki jakie musi spełnić rolnik aby mogła być mu udzielona pomoc “instalacyjna” (*ang.: setting-up aid*). Państwa członkowskie określają szczegółowe warunki takiej “instalacji”. Art. 4 ust. 2 projektu upoważnia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej do wydania odpowiedniego rozporządzenia.

Art. 26 projektu przewiduje dla rolników **pomoc w formie szkolenia**. Proponowany przepis nie jest sprzeczny z przewidzianą w rozporządzeniu Rady nr 950 tą formą pomocy. Państwa członkowskie mogą opracować konkretne plany takiej pomocy.

Rozporządzenie Rady nr 951 dotyczy polepszania warunków wytwarzania i marketingu produktów rolniczych. Rozporządzenie to formułuje warunki i zasady finansowania (współfinansowania) z Europejskiego Funduszu Gwarancji i Ukierunkowania Rolnictwa inwestycji w rolnictwie. Projekt może mieć związek z rozporządzeniem w takim zakresie w jakim definiuje podmiot (rodzinne gospodarstwo rolne, gospodarstwo komplementarne, gospodarstwo ulepszane), któremu będzie udzielana pomoc na podstawie późniejszych programów (planów) przedstawianych - przez Polskę jako państwo członkowskie - Komisji. Według art. 14 rozporządzenia, beneficjentem jest osoba fizyczna lub prawna, albo grupa osób ostatecznie odpowiedzialnych za finansowanie inwestycji.

Autorzy projektu (w uzasadnieniu) odwołują się do celu wyznaczonego w aktach prawa wspólnotowego - osiągnięcia **parytetu dochodowego w rolnictwie** - tj. dochodu w rolnictwie porównywalnego z dochodami z pracy pozarolniczej w odniesieniu do danego regionu (województwa). Art. 17 - 19 projektu są zrozumiałe dopiero po analizie uzasadnienia, zwłaszcza art. 18, którego redakcja wskazuje, że chodzi tu o stosunek dochodu osiąganego przez dany podmiot - rolnika (prowadzącego gospodarstwo rolne) z pracy w tym gospodarstwie do dochodu osiąganego przez tego samego rolnika z jego pracy poza rolnictwem. Uzasadnienie zaś sugeruje, iż chodzi raczej o stosunek dochodów uzyskiwanych z prowadzenia gospodarstwa rolnego do średniej uzyskiwanej w danym regionie (województwie) z pracy poza rolnictwem. Brak określenia co to jest “parytet dochodowy” uniemożliwia ocenę zgodności tak sformułowanych przepisów (art. 17 - 19) z prawem wspólnotowym. Można się jedynie domyślać, że parytet dochodowy, o którym mowa w art. 19 projektu jest zdefiniowany w art. 17.

Reasumując, nie ma podstaw do stwierdzenia niezgodności projektu z prawem wspólnotowym, ponieważ jednak projekt bazuje na nieobowiązujących już przepisach tego prawa - przy jednoczesnym uzasadnieniu, że chodzi o zmiany strukturalne umożliwiające stworzenie uprzywilejowanej pozycji rodzinnego gospodarstwa rolnego we wspólnej polityce rolnej - wątpliwa wydaje się przydatność ustawy w brzmieniu zaproponowanym przez projektodawców.

Projekt ustawy nie narusza postanowień **Układu Europejskiego**. Art. 77 Układu przewiduje jedynie współpracę dla osiągnięcia celów określonych w tym przepisie. Przepisy projektu nie są sprzeczne z tymi celami. Zasadniczym celem wskazanym w Układzie jest zwiększenie efektywności rolnictwa. Spośród wyliczonych (przykładowo) w art. 77 działań zmierzających do realizacji tak sformułowanego celu, w projekcie zostały wskazane: rozwój gospodarstw prywatnych, popieranie komplementarności w rolnictwie, prowadzenie szkoleń.

Opracowała: *Dorota Olejniczak*

Opinia prawna do poselskiego projektu ustawy o świadczeniach na rzecz rodziny oraz o zmianie niektórych ustaw (Druk Sejmowy nr 565)

W obowiązującym stanie prawnym sprawy świadczeń socjalnych (realizowanych poza systemem ubezpieczeń społecznych) na rzecz rodzin oraz osób znajdujących się w niedostatku lub dotkniętych niepełnosprawnością, regulują przepisy:

- ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 1998 r. Nr 64),
- ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 1998 r. Nr 102, poz. 651),
- ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz. U. Nr 17, poz. 78, z późn.zm.).

Do świadczeń tych można by zaliczyć także dodatki mieszkaniowe wypłacane na podstawie ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509, z późn.zm.).

Tytuł zgłoszonego przez grupę posłów projektu ustawy - "o świadczeniach na rzecz rodziny oraz o zmianie niektórych ustaw" sugeruje, że jego autorzy poczynili próbę kompleksowego uregulowania tej problematyki w jednym akcie prawnym. Deklarują zresztą taką intencję w uzasadnieniu projektu (str. 1) w słowach: *"Skutkiem wprowadzenia obecnie obowiązujących unormowań w różnych okresach i w różnych systemach zabezpieczenia społecznego jest ich niespójność. Projekt ustawy zawiera propozycję scalenia, uporządkowania i uzupełnienia świadczeń na rzecz rodziny w taki sposób, aby tworzyły przejrzysty system wsparcia, lepiej adresowany, zapewniający bardziej racjonalne wykorzystanie środków budżetowych"*.

Tymczasem, z dość obszernego katalogu świadczeń pieniężnych udzielanych na podstawie ustawy o pomocy społecznej, w treści projektu uwzględniono tylko aktualnie wypłacany na podstawie art. 27 ust. 1 tej ustawy zasiłek stały dla osoby nie podejmującej pracy lub rezygnującej z pracy w celu wychowania dziecka wymagającego stałej opieki i pielęgnacji oraz opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne za te osoby, obecnie przewidziane w art. 31b tej ustawy. Uwzględniono ponadto świadczenia wypłacane na podstawie ustawy o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych, w zmodyfikowanej formie.

Większość projektowanych świadczeń rzeczowych stanowi powielenie świadczeń aktualnie przysługujących na podstawie obowiązujących przepisów, których projektowana ustawa nie uchyla, jak np. wyprawka dla noworodka przysługuje osobie o określonym poziomie dochodów na podstawie ustawy o planowaniu rodziny (...), a finansowanie w części lub całości kosztów za pobyt dziecka w publicznym żłobku lub przedszkolu, w ramach zasiłku celowego, przyznanego na podstawie art. 32 ustawy o pomocy społecznej. W rozumieniu tego przepisu, zasiłek celowy może być także przyznany na sfinansowanie kosztów zakupu podręczników szkolnych, choć odrębnie takiego tytułu, przepis ten nie wymienia. Projektodawcy, jak należy sądzić, są tego świadomi, gdyż w art. 17 ust. 2 zawarli zastrzeżenie, że *"świadczenia rzeczowe nie przysługują, jeżeli rodzina uzyskała je na podstawie odrębnych przepisów"*.

Można więc sądzić, że projektodawcy dokonali swoistego uszeregowania dotychczas wypłacanych świadczeń, skupiając w projektowanym akcie prawnym te, które służą wyłącznie wsparciu rodzin stosunkowo młodych, oczekujących potomstwa lub wychowujących dzieci małoletnie i uczące się. Dla tej grupy potencjalnych świadczeniobiorców, projektodawcy proponują odmienne od obowiązujących zasady ustalania prawa do świadczeń, zależnego od ich sytuacji materialnej. Podstawą oceny tej sytuacji jest relacja dochodów rodziny do tzw. minimum socjalnego.

Nie sposób potwierdzić, że taka propozycja służy poprawie spójności i przejrzystości obowiązującego prawa. Alternatywnie, można by rozpatrzyć ewentualność zmiany ustawy o pomocy społecznej, uwzględniającej jednolite kryteria oceny sytuacji dochodowej uprawnionych, z wyodrębnieniem w osobny rozdział świadczeń na rzecz rodzin wychowujących dzieci.

"Minimum socjalne" nie jest zdefiniowane w obowiązującym ustawodawstwie i jak dotychczas, nie stanowi kryterium dochodowego warunkującego powstanie prawa do pomocy socjalnej. W aktualnym stanie prawnym, kryterium to odnoszone jest albo do najniższego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, albo określone jest w liczbach bezwzględnych, jak w ustawie o pomocy społecznej. Należy przy tym przypomnieć, że tak wyrażone kryterium zostało do tej ustawy wprowadzone z dniem 15 września 1996 r. ustawą zmieniającą z 14 czerwca 1996 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 459) i tylko do czasu określenia przez Radę Ministrów, w drodze rozporządzenia, kryteriów i wysokości świadczeń z pomocy społecznej z wykorzystaniem wyników badań kosztów utrzymania i minimum socjalnego. Zgodnie z art. 3 ust. 2 ww. ustawy zmieniającej, Rada Ministrów zobowiązana została do wydania takiego rozporządzenia w okresie nie dłuższym niż 2 lata od dnia wejścia w życie tej ustawy, czyli do 15 września 1998 r. Przedmiotowe rozporządzenie do chwili obecnej nie zostało wydane.

Projektodawcy wspominają w uzasadnieniu o "minimum socjalnym" opracowywanym systematycznie przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (jak można domniemywać na potrzeby własnych badań). Nie uznają jednak wyliczeń Instytutu za miarodajne na użytek projektowanej ustawy. Oficjalne kwoty minimum socjalnego oraz pochodne od tej kwoty wielkości, o których mowa w projekcie, zgodnie z delegacjami zawartymi w art. 3 i 22 projektu, ogłaszać ma minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, po uprzednich uzgodnieniach z Komisją Trójstronną do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Oczywiście terminy wyznaczone w art. 22 projektu, wobec nie określenia jeszcze daty jego pierwszego czytania, są nierealne. Definicja "dochodu", zawarta w art. 2 projektu, również odbiega od aktualnie przyjętej w ustawie o pomocy społecznej i innych ustawach (*nb.* różnej dla potrzeb poszczególnych ustaw). Kwota dochodu, projektowana jest z wyłączeniem otrzymywanych świadczeń pomocy socjalnej, świadczeń jednorazowych oraz dochodów nie pozostających w rodzinie (alimenty na rzecz dzieci i osób spoza rodziny), jak też z wyłączeniem obciążeń podatkowych. Jest to kwota odpowiadająca realnemu dochodowi rodziny, stąd jej zastosowanie dla potrzeb ustalania uprawnień do świadczeń socjalnych, należy ocenić pozytywnie.

Uzasadnione wydaje się również ustalanie kryteriów dochodowych, zróżnicowanych w zależności od wieku poszczególnych członków rodziny, a nie od kolejności urodzenia dzieci, jak w obowiązującej ustawie o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych.

Proponując nowe unormowanie zasad wypłacania zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych, projektodawcy przyjęli zasadę, że zasiłek rodzinny przysługuje na dzieci - niepełnoletnie i kształcące się (do ukończenia 20 lat). Na osoby dorosłe zasiłek przewidziany jest tylko w wyjątkowych sytuacjach:

- 1) na dorosłe dzieci - bez względu na wiek - niepełnosprawne w stopniu znacznym lub umiarkowanym, a niepełnosprawność ta powstała w wieku uprawniającym do zasiłku,
- 2) na kobietę będącą w ciąży (od szóstego miesiąca do drugiego miesiąca po porodzie), przy czym sądząc z wyliczeń zawartych w uzasadnieniu (str. 10), będzie to niewielkie świadczenie - ok. 45 zł w skali miesięcznej).

Grono osób uprawnionych, w zestawieniu z przepisami obowiązującej ustawy o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych, zostało więc rozszerzone o kobiety będące w ciąży a pomniejszone o małżonków spełniających kryteria określone w art. 9 ust. 1 obowiązującej ustawy (sprawujących opiekę nad dzieckiem niepełnosprawnym, w wieku powyżej 60 lat w

przypadku kobiet i powyżej 65 w przypadku mężczyzn, będących osobami niepełnosprawnymi w stopniu znacznym lub umiarkowanym).

Stany zdrowia uprawniające do zasiłków pielęgnacyjnych według projektu pozostają w zasadzie nie zmienione w porównaniu z obecnym stanem prawnym, z wyjątkiem przedłużenia z 16 do 24 lat okresu przysługiwania zasiłku dziecku choremu na celiaknię. Projekt nie wyłącza prawa do zasiłku dla osób przebywających w domach pomocy społecznej, domach dziecka i innych placówkach opiekuńczo-wychowawczych.

W miejsce zasiłku stałego przysługującego na podstawie ustawy o pomocy społecznej osobie nie podejmującej pracy lub rezygnującej z pracy w celu wychowania dziecka wymagającego stałej opieki i pielęgnacji, spełniającej określone kryterium dochodowe, projektodawcy proponują zasiłek przysługujący na podstawie przepisów projektowanej ustawy osobom nie podejmującym pracy lub rezygnującym z pracy w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnymi dziećmi oraz nad innymi niż dziecko członkami rodziny o ograniczonej możliwości samodzielnej egzystencji. Zgodnie z art. 14 projektu za osoby te opłacana byłaby przez właściwy organ składka ubezpieczeniowa pod warunkiem, że posiada ona co najmniej łączny 5 letni okres składkowy i nieskładkowy w rozumieniu przepisów emerytalnych.

Propozycja ta "przeniesiona" jest do projektu z ustawy o pomocy społecznej, z uwzględnieniem stosownej zmiany art. 31 b tej ustawy.

Projektodawcy proponują, aby wszystkie świadczenia uwzględnione w projekcie wypłacane były przez gminne ośrodki pomocy społecznej. Obecnie zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne, tylko w marginalnym zakresie wypłacane są przez te ośrodki. Wpłaty tych świadczeń realizują przede wszystkim pracodawcy i inne instytucje wypłacające wynagrodzenia oraz rejonowe urzędy pracy (osobom bezrobotnym) i instytucje ubezpieczeniowe, rozliczając wypłacone kwoty z ZUS. Dla rodziny nie korzystającej z innych świadczeń, taki system, eliminujący czasochłonne czynności proceduralne, jest niewątpliwie dogodny.

Pomysł skoncentrowania kompetencji i obowiązków z dziedziny pomocy socjalnej państwa na jednym szczeblu samorządowym, godny jest rozważenia. Obawy wzbudza oczywiście realizacja tego pomysłu w praktyce, w szczególności znaczny wzrost obciążenia gminnych ośrodków pomocy społecznej, niesprzyjający sprawnemu załatwianiu spraw oraz z tym związana konieczność zwiększenia zatrudnienia pracowników o odpowiednich kwalifikacjach.

Niebagatelną sprawą pozostaje skala skutków budżetowych przedłożonego projektu. Ich szacunek projektodawcy określają w uzasadnieniu w kwocie 4.055.669 tys. zł w warunkach 1999 r. Trudno ocenić stopień realności tej kwoty, zważywszy na brak uniwersalnej wielkości minimum socjalnego, która mogłaby być zastosowana dla potrzeb projektowanej ustawy.

Projektodawcy w swych wyliczeniach przyjęli wskaźniki opracowane dla innych celów.

Na gruncie zasad prawotwórstwa, projektowaną ustawę należy scharakteryzować jako akt o charakterze ramowym, zbyt ogólnym. W stosunku do zawartości treści przepisów materialnych, przepisy proceduralne są nadmiernie lakoniczne. Wszystkie niezbędne do uregulowania w tym zakresie sprawy, projekt deleguje do rozporządzenia wykonawczego. Nie jest to zabieg prawidłowy. Rozporządzenie może być wydane wyłącznie w celu wykonania przepisów ustawy. Zasady wypłaty świadczeń, o których mowa w projektowanej ustawie, powinna określić ta ustawa (*vide* rozdz. 3 ustawy o pomocy społecznej).

Opracowała: Wanda Wojnowska-Ciodyk

Uwagi do poselskiego projektu ustawy o świadczeniach na rzecz rodziny oraz zmianie niektórych ustaw (Druk Sejmowy nr 565)

Poselski projekt ustawy o świadczeniach na rzecz rodziny należy odnieść do całego systemu zabezpieczenia społecznego i jego reformy.

Zabezpieczenie społeczne obejmuje trzy segmenty: ubezpieczenie społeczne, zaopatrzenie społeczne i pomoc społeczną. Różne są zasady nabywania prawa do świadczeń z każdego z tych segmentów:

- w ubezpieczeniu społecznym podstawę uprawnień stanowi opłacanie składek, świadczenia mają charakter obligatoryjny (roszczeniowy), są finansowane ze składek na ubezpieczenie;
- w systemie zaopatrzenia świadczenia mają również charakter obligatoryjny i są kierowane do całej ludności lub wybranych grup społecznych ze względu na uznanie prawem określonych potrzeb lub zasług, są finansowane z budżetu państwa;
- warunkiem przyznania świadczeń z pomocy społecznej jest zbadanie potrzeb i sytuacji życiowej danej osoby lub rodziny, świadczenia mają charakter indywidualny i uznaniowy, finansowane są z budżetów gmin i budżetu państwa.

Należy podkreślić, że przedstawiony schemat ma charakter modelowy. W systemach zabezpieczenia społecznego występuje wyraźna tendencja do stosowania elementów charakterystycznych dla każdej techniki w konstrukcji poszczególnych świadczeń, np.: wprowadzanie kryterium dochodowego do świadczeń wypłacanych z systemu ubezpieczeniowego lub zaopatrzenia społecznego, prawo do sądowego dochodzenia uprawnień do świadczeń z pomocy społecznej. Według obecnie obowiązujących w Polsce regulacji prawnych świadczenia na rzecz rodziny występują we wszystkich segmentach zabezpieczenia społecznego.

Według załączonego do projektu ustawy uzasadnienia, intencją projektodawców jest scalenie, uporządkowanie i uzupełnienie świadczeń na rzecz rodziny w taki sposób, aby tworzyły przejrzysty system wsparcia, lepiej adresowany, zapewniający bardziej racjonalne wykorzystanie środków budżetowych.

Z projektu ustawy wynika, iż świadczenia na rzecz rodziny będą mieć charakter roszczeniowy i będą przyznawane ze względu na brak wystarczających dochodów (kryterium dochodowe).

Proponuje się, aby system wsparcia socjalnego obejmował rodziny osiągające dochody poniżej minimum socjalnego w przypadku świadczeń pieniężnych i poniżej minimum biologicznego - w przypadku świadczeń rzeczowych. Byłyby to więc system o charakterze zaopatrzeniowym, finansowany głównie z budżetu państwa (świadczenia pieniężne) oraz z budżetu gmin (świadczenia rzeczowe).

Znaczenie systemu socjalnego wsparcia rodziny (zakres podmiotowy i przedmiotowy, wysokość świadczeń) zależy od całościowej koncepcji polityki rodzinnej państwa, w ramach której powinny być skorelowane różne instrumenty pomocy rodzinie. Za utworzeniem systemu świadczeń na rzecz rodziny regulowanym jedną ustawą przemawiają nie tylko względy społeczne (pomoc dla rodzin) i ekonomiczne (racjonalne wykorzystanie środków budżetowych), czy też potrzeba uporządkowania zasad przyznawania świadczeń. Bardzo istotna jest też funkcja takiego systemu w całym zabezpieczeniu społecznym. Wydaje się, iż system świadczeń uruchamiany w przypadku, gdy dochody rodziny pochodzące z zarobków lub świadczeń z ubezpieczenia społecznego są niewystarczające, stanowi z jednej strony asekurację przed wpadnięciem rodziny w ubóstwo, a z drugiej strony - obejmuje pomocą rodziny, które pomimo niskich dochodów nie zakwalifikowałyby się do pomocy społecznej ze względu na stosowane w niej restrykcyjne kryteria dochodowe.

Z pomocy społecznej wypłacane są świadczenia pieniężne w przypadku osiągnięcia niskich dochodów przy jednoczesnym wystąpieniu jednej z dysfunkcji (np. bezrobocie, niepełnosprawność, długotrwała choroba i inne wymienione w art. 3 ustawy o pomocy społecznej). Sam fakt niskich dochodów nie jest wystarczający w systemie pomocy społecznej, natomiast świadczenia na rzecz rodziny przyznawane byłyby wyłącznie ze względu na niskie dochody. Z obligatoryjnym prawem do świadczeń pieniężnych z tytułu niskich dochodów związany jest problem wydatkowania świadczeń zgodnie z ich przeznaczeniem. Projektodawcy są świadomi niebezpieczeństwa marnotrawienia środków (art. 7 ust. 3, art. 8 ust. 2, art. 12 ust. 9 projektu ustawy), jednakże w projekcie ustawy nie został określony mechanizm dochodzenia ewentualnego zwrotu, zasad i kryteriów w tym względzie oraz trybu sprawowania kontroli nad właściwym użytkowaniem świadczeń.

Zakres przedmiotowy projektu ustawy w części dotyczącej świadczeń pieniężnych wydaje się zbyt wąski. Obejmuje tylko zreformowane zasiłki rodzinne, zasiłek pielęgnacyjny oraz wypłacany obecnie z pomocy społecznej zasiłek dla osób przerywających pracę z powodu konieczności sprawowania opieki nad dzieckiem rozszerzony o prawo do tego świadczenia także na osoby przerywające pracę z powodu konieczności opieki nad dorosłym członkiem rodziny.

Warto w tym miejscu przypomnieć, iż koncepcję stworzenia jednolitego systemu świadczeń socjalnych na rzecz rodziny zawierał rządowy "Program reformy systemu ubezpieczeń społecznych" z grudnia 1995 r., przyjęty przez Sejm w kwietniu 1996 r. Celem stworzenia systemu socjalnego wsparcia rodziny było uwolnienie funduszy ubezpieczeniowych z elementów socjalnych, nie mających związku z opłacanymi składkami oraz likwidacja niekonsekwencji w zasadach przyznawania i finansowania świadczeń na rzecz rodziny. Według "Programu" system socjalnego wsparcia rodziny miał obejmować zasiłek rodzinny i zasiłek pielęgnacyjny (już od 1995 r. nie będące świadczeniami ubezpieczeniowymi) oraz zasiłek porodowy, zasiłek wychowawczy, zasiłki pieniężne z tytułu ciąży i wychowywania dziecka, świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego a także inne świadczenia przysługujące rodzinie np. dodatki mieszkaniowe. Tak skonstruowany system miał być podstawowym instrumentem polityki wobec rodziny.

Projektodawcy omawianego projektu ustawy wyrażają pogląd, iż w związku z wyodrębnieniem w zreformowanym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oddzielnego funduszu, z którego finansowane będą świadczenia z tytułu choroby i macierzyństwa, zasiłek porodowy i zasiłek wychowawczy powinny pozostać świadczeniami ubezpieczeniowymi. Należy zauważyć, iż z ostatniego materiału rządowego pt. "Bezpieczeństwo dzięki różnorodności" oraz z projektu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (druk sejmowy nr 338) i załączonego do niej uzasadnienia nie wynika, jakie rodzaje świadczeń będą wypłacane z tytułu macierzyństwa. Wydaje się, iż zasadne jest włączenie zasiłku porodowego do ustawy o świadczeniach na rzecz rodziny, albowiem jest to rodzaj świadczenia, które wyraźnie wspiera socjalnie rodzinę w momencie urodzenia dziecka i świadczenie to ma realne znaczenie dochodowe dla rodzin niezamożnych. Warte rozważenia jest też włączenie świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego (tym samym wprowadzenie kryterium dochodowego do tych świadczeń) oraz dodatków mieszkaniowych.

Powiązanie zasiłku wychowawczego z urlopem wychowawczym przysługującym osobie zatrudnionej przemawia za pozostawieniem tego świadczenia w systemie ubezpieczeniowym, chociaż należy podkreślić, że według obecnie obowiązujących przepisów pełni on właśnie funkcję wspierającą rodzinę (nie wyrównuje utraconego dochodu jak zasiłek macierzyński, chorobowy czy też opiekuńczy).

Wątpliwości wzbudza włączenie do projektu ustawy świadczeń rzeczowych kierowanych do rodzin osiągających dochody poniżej minimum biologicznego. Rodziny te powinny otrzymywać świadczenia z pomocy społecznej, albowiem:

- rodziny o takich dochodach spełniają kryteria dochodowe przyjęte w ustawie o pomocy społecznej,
- bardzo niskie dochody są szczególnie charakterystyczne dla rodzin z patologiami społecznymi lub skrajnie niezaradnych i w z związku z tym potrzebują bardziej wszechstronnej pomocy (w postaci pracy socjalnej), a także stałej kontroli, do czego przygotowani są pracownicy socjalni,
- projekt ustawy przewiduje, iż świadczenia te realizowane będą przez gminy w ramach zadań własnych i tym samym finansowane ze środków gminy - obowiązki gminy w zakresie pomocy dla rodziny nie powinny być rozpraszane w różnych aktach prawnych,
- ewentualne nadanie charakteru roszczeniowego tym świadczeniom w ramach pomocy społecznej byłoby zgodne z tendencjami rozwoju pomocy społecznej.

W art. 7 ust. 1 zostało nadane dyrektorowi szkoły prawo do występowania z wnioskiem o przyznanie wyprawki szkolnej. Koncepcja włączenia szkoły do systemu pomocy rodzinie warta jest szerszej dyskusji publicznej. Wydaje się, iż w toczących się debatach nad reformą systemu oświaty zapomniano o roli szkoły w wyrównywaniu szans rozwojowych dla dzieci pochodzących z rodzin o niskim statusie społecznym, koncentrując się przede wszystkim na funkcji edukacyjnej i wychowawczej.

Przyjęcie, jako kryterium dochodowego, minimum socjalnego w przypadku zasiłków rodzinnych ogranicza krąg osób uprawnionych, zaś w przypadku osób przerywających pracę w celu opieki nad dzieckiem lub dorosłym członkiem rodziny - rozszerza krąg uprawnionych. Biorąc pod uwagę zaproponowaną wysokość świadczeń - system pomocy na rzecz rodziny można uznać za dość "hojny" (podwojenie wydatków według wyliczeń zawartych w uzasadnieniu do projektu ustawy) i tym samym rodzi to obawę o możliwość jego sfinansowania przez budżet państwa.

Projekt ustawy przewiduje w celu realizacji świadczeń utworzenie w gminie zespołu do spraw realizacji świadczeń na rzecz rodziny kierowanego przez kierownika ośrodka pomocy społecznej (art. 6). Z zapisów projektu ustawy nie wynika, jaka będzie struktura organizacyjna takiego zespołu, nie jest też jasne, czy zespół będzie wpisany w strukturę organizacyjną ośrodka pomocy społecznej. W art. 18 projektu ustawy prawo do wydawania decyzji w sprawie przyznania lub odmowy przyznania świadczeń jest nadane nie tylko kierownikowi ośrodka pomocy społecznej, który na mocy art. 6 ma kierować zespołem, ale także kierownikowi zespołu do spraw realizacji świadczeń na rzecz rodziny upoważnionemu przez radę gminy lub innemu pracownikowi upoważnionemu przez radę gminy, na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej. Koncepcja tworzenia odrębnej jednostki organizacyjnej dla obsługi świadczeń na rzecz rodziny wymaga uszczegółowienia.

Opracowała: Bożena Kłos

Prof. dr hab. Cezary Kosikowski

Pan Posel Andrzej Zając
Klub Parlamentarny SLD

Opinia prawna

w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (druk nr 624).

I. Uwagi ogólne.

1. Projekt ustawy jest przygotowany profesjonalnie. W uzasadnieniu projektu wyraźnie wskazano na cele i zakres nowelizacji ustawy. Nie realizuje ona jeszcze docelowej reformy opodatkowania dochodów przedsiębiorstw, jakie proponowano w Białej Księdze, lecz nawiązuje do niektórych z jej elementów, chociaż w sposób skromny i połowiczny.

2. Analizując cele, jakie przyświecają proponowanych zmian trudno nie dostrzec, że niektóre z nich są potraktowane w tekście projektu zbyt wąsko. Odnosi się to zwłaszcza do zamiaru dostosowania przepisów ustawy do wymogów wynikających z art. 217 Konstytucji RP. Tego nie powinno czynić się “na raty” i symbolicznie, lecz całościowo, a pod tym względem projekt ustawy zaledwie dotyka problemu przenosząc pewne unormowania z rozporządzenia Ministra Finansów (z dnia 3 kwietnia 1992 r. w sprawie podatku dochodowego od niektórych rodzajów dochodów zagranicznych osób fizycznych i osób prawnych mających miejsce zamieszkania lub siedzibę za granicą). Nie ruszono natomiast zupełnie kwestii innych przepisów upoważniających do wydania rozporządzeń, które nie odpowiadają wymogom sformułowanym w art. 92 ust. 2 Konstytucji RP.

3. Nieco mniej stanowczo odnoszę się do wymogu harmonizacji przepisów ustawy do rozwiązań funkcjonujących w zakresie opodatkowania dochodów osób prawnych w krajach Unii Europejskiej. Projekt zawiera propozycje zmian, które stanowią kolejny krok na drodze ku pełnej harmonizacji przepisów prawa polskiego i prawa Unii Europejskiej. Jeśli jest to nadal tylko częściowa harmonizacja,

to przyczyny braku pełnej harmonizacji są dużo bardziej złożone niż brak pełnej konstytucyjności ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

4. Na pełne poparcie zasługują natomiast cele, które projekt wypełnia. Chodzi o wprowadzenie zmian o charakterze porządkowym, uściślającym, wyjaśniającym, rozszerzającym zakres zwolnień od podatku oraz łagodzącym warunki nabycia lub utraty prawa do podatkowych ulg inwestycyjnych. Zajmują one główną część nowelizacji i są przygotowane w sposób staranny. Podobnie na poparcie zasługują propozycje zmniejszenia liczby deklaracji podatkowych. Jest to chyba dobry początek upraszczania strony formalnej opodatkowania.

5. W sposób dyskusyjny należy natomiast podchodzić do propozycji likwidacji niektórych preferencji podatkowych. Natura wszelkiego rodzaju przywilejów jest bowiem taka, że dzięki nim zdobywa się władzę, natomiast poprzez ich likwidację władzę traci się. Projektodawcy muszą mieć tego świadomość.

II. Uwagi szczegółowe.

1. Projekt ustawy zawiera w znakomitej większości bezspornie dobre merytorycznie i poprawne pod względem legislacyjnym propozycje zmian. To zaś sprawia, że nie wymagają one dodatkowe uzasadnienia. Wobec tego skoncentruję się wyłącznie na rozwiązaniach, które można oceniać jako dyskusyjne lub wręcz wątpliwe. Jest ich zresztą bardzo niewiele i w żadnym stopniu nie wpływają one na ogólnie pozytywną ocenę projektu ustawy.

2. Nie ma żadnego przekonującego merytorycznie uzasadnienia, aby skreślić określone w art. 18 ust. 1 pkt 4 oraz w ust. 2-6c zasady odliczania dochodu do opodatkowania poniesionych wydatków na budowę wielorodzinnych budynków mieszkalnych z przeznaczeniem znajdujących się w nich lokali mieszkalnych na wynajem, jak i określonych w art. 18a zasad odliczania od dochodu do opodatkowania z tytułu poniesionych wydatków inwestycyjnych. Jak wskazują na to sami projektodawcy zjawisko to nie jest groźne w swych skutkach finansowych dla budżetu państwa. Jednocześnie trudno też uznać, że problem budownictwa mieszkaniowego został w Polsce rozwiązany. Rachunek ekonomiczny pokazuje natomiast, że państwo mniej wyda na wspieranie budownictwa mieszkaniowego w ten niż w inny sposób (np. dopłaty do kredytów i pożyczek mieszkaniowych).

3. Na poparcie zasługują te rozwiązania, które uściślając pewne pojęcia likwidują w pewnym zakresie luki w prawie podatkowym (np. w art. 11 ust. 1 i ust. 7a, art. 16 ust. 1).

4. Potwierdzam też, że wbrew zastrzeżeniom Komitetu Integracji Europejskiej projektodawcy mają rację proponując w pewnych sytuacjach uściślenie polegające na zamianie “ dochodu” na “przychód” . Uzasadnienie stanowiska projektodawców jest w tym względzie słuszne (str.5-6).

5. Wątpliwości powstają wokół propozycji skreślenia w art. 17 ust. 1 pkt 12, co oznacza poddanie opodatkowaniu odszkodowań otrzymanych na podstawie przepisów prawa administracyjnego, cywilnego lub innych ustaw. Jest to poważny błąd, ponieważ natura odszkodowania, niezależnie od jego podstawy prawnej uzyskania, jest tak, iż ma wyrównać lub wynagrodzić powstałą szkodę. Nie jest więc żadnym dochodem. Odszkodowanie jest wypłacane zwykle po upływie znacznego czasu od roku podatkowego, w którym powstała szkoda. Często zresztą szkoda oznacza także stratę dla podatnika, której nie uwzględniają przepisy podatkowe. Nie należy więc sięgać do tego rodzaju pieniędzy, podobnie jak do alimentów wypłacanych osobom fizycznym.

6. Kolejne zastrzeżenie dotyczy art. 3 projektu. Zawarte w nim postanowienie łamie bowiem konstytucyjną zasadę, że akty wykonawcze wydaje się na podstawie i w celu wykonania ustaw. Jeśli więc nowelizacja ustawy wymaga nowych aktów wykonawczych lub zmiany dotychczasowych, to należało je zaprojektować równoległe z projektem ustawy zmieniającej i wydać po jej uchwaleniu. Nie może być natomiast tak, jak proponuje się w art. 3, że “ stare” akty wykonawcze będą obowiązywać tak długo dopóki nie wyda się “ nowych”.

Autorzy projektu nie byli nawet łaskawi zaznaczyć jakiegoś przyzwoitego terminu dla tego okresu.

7. Słuszny jest zamiar, aby ustawa obowiązywała od 1 stycznia 1999 r.. Zastrzeżenie w postaci art. 2 i 3 niczego nie zmienia. Wszystko zależy jednak, od tego, kiedy ustawa zostanie uchwalona, podpisana i ogłoszona. Już dzisiaj można stwierdzić, że grozi sytuacja wejścia ustawy w życie bez odpowiednio przyzwoitego (lub w ogóle) okresu *vacatio legis*.

8. Po wydaniu tekstu jednolitego ustawy w 1993 r. nastąpiły 36 zmiany ustawy. Inne pojawia się niejako “ pod drodze” w związku z uchwaleniem innych ustaw. Nie byłoby zatem niczym nadzwyczajnym zobowiązanie Ministra Finansów do opracowania i ogłoszenia tekstu jednolitego ustawy po jej kolejnej nowelizacji. Jak dotąd bowiem interes na braku ogłaszania tekstów jednolitych robią wydawnictwa opracowujące teksty ujednolicone, przy czym dla ich powoływania w praktyce ich wiarygodność jest żadna. Tekst jednolity ustawy musi być ogłoszony oficjalnie w urzędowym organie promulgacyjnym.

III. Wniosek końcowy:

Projekt ustawy zasługuje na uchwalenie po uwzględnieniu proponowanych zastrzeżeń.

Łódź, październik 1998 r.

Opinia w sprawie projektu ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne
Druk Sejmowy nr 626

Projekt ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne realizuje postanowienia Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483) o ustawowym regulowaniu zagadnień podatkowych (art. 217). Dotychczas kwestie ryczałtowych form opodatkowania były regulowane aktami prawnymi niższej rangi. Celem projektu jest również uproszczenie opodatkowania ryczałtowego i wprowadzenie szeregu szczegółowych zmian przy zachowaniu ogólnych zasad dotychczas obowiązujących. Ogólne uproszczenie polega na zlikwidowaniu dwóch dotychczas obowiązujących form:

zryczałtowanego podatku dochodowego od przychodów ewidencjonowanych oraz zryczałtowanego podatku dochodowego od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne jedną formą zryczałtowaną ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych. W sumie zatem istniałyby — w myśl projektu — trzy formy ryczałtu: od przychodów ewidencjonowanych, karta podatkowa i od przychodów osób duchownych. W każdej z tych form w stosunku do stanu obecnego proponuje się niewielkie zmiany.

I tak w stosunku do ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych proponuje się podwyższenie do wysokości 400 000 złotych kwoty przychodu osiągniętego w 1998 r. uprawniającą do korzystania z tego ryczałtu przy utrzymaniu zasady fakultatywności opodatkowania ryczałtem. Proponuje się również niewielkie obniżenie stawek ryczałtu, np. od przychodów z działalności usługowej z 9,5 % do 8,5 %. Z punktu widzenia podatnika zmiany te są pozytywne. Obniżą jednak wpływy do budżetu (o ok. 190 mln zł).

W zakresie karty podatkowej proponowane zmiany wydają się trafne. Zaliczyć do nich m.in. można:

- ograniczenie możliwości korzystania z karty podatkowej przez producentów lub importerów towarów objętych podatkiem akcyzowym,
- obniżenie podatku dla podatników niepełnosprawnych lub zatrudniających osoby niepełnosprawne,
- niewliczanie do liczby osób zatrudnionych bezrobotnego absolwenta skierowanego przez urząd pracy,
- preferencje dla podatników-rolników, którzy wykonują także pozarolniczą działalność gospodarczą w miastach do 5 tys. mieszkańców,
- zasadę waloryzacji stawek karty podatkowej od 2000 r.

Inne zmiany mają charakter porządkowy i uściślający.

W stosunku do ryczałtowego opodatkowania osób duchownych dotychczasowe zasady nie zostały zmienione, a proponowane drobne zmiany mają charakter porządkujący.

W ogólnej ocenie projekt ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne zasługuje na poparcie.

Opracowała: Prof. dr hab. Jolanta Gliniecka

Opinia w sprawie projektu ustawy o podatku od dochodów osobistych
Druk Sejmowy nr 625

Dotychczas opodatkowanie dochodu odbywało się w oparciu o dwie ustawy, z których jedna dotyczyła osób prawnych, druga - osób fizycznych. Rozróżnienie opierało się zatem o prawny charakter podatnika, nie uwzględniało natomiast rodzaju źródła dochodów. Podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych są dwie odmienne grupy podmiotów: osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej i osoby fizyczne prowadzące taką działalność.

Proponowana ustawa o podatku od dochodów osobistych zakłada inny niż dziś stosowany podział: podatnicy (zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne) prowadzący działalność gospodarczą podlegaliby wspólnemu podatkowi od dochodów z przedsiębiorstw; podatnicy zaś nieprowadzący działalności gospodarczej (osoby fizyczne) podlegaliby podatkowi od dochodów osobistych, którego projekt przedłożyła właśnie grupa posłów.

Wnioskodawcy twierdzą, że ich zasadniczym celem przy projektowaniu omawianego podatku jest uproszczenie jego poboru. Wyraża się to głównie przez przyjęcie zasady zryczałtowanego określania kosztów i uproszczenia konstrukcji PIT-ów. Trzeba tu jednocześnie zwrócić uwagę, że w obecnym stanie prawnym koszty uzyskania przychodów dla osób nieprowadzących działalności gospodarczej są określone szacunkowo.

Autorzy projektu zwracają również uwagę, że dochody z działalności gospodarczej o takim samym charakterze (przemysł, handel, usługi) są inaczej opodatkowane zależnie od tego, czy podatnikiem jest osoba prawna, czy fizyczna. Przedłożony projekt miałby na celu zrównanie zasad obciążenia .

Ocena omawianego projektu ustawy zależy od decyzji co do koncepcji całego systemu opodatkowania dochodów. Jeżeli przewiduje się uchwalenie ustawy o podatku dochodowym od przedsiębiorstw, to proponowane przez Wnioskodawców rozwiązanie jest trafne. Jeżeli jednak tak nie jest, jeżeli będą realizowane inne koncepcje, to zależnie od tego jakie one będą i kiedy będą realizowane, przydatność niniejszego projektu będzie różna.

Opracowała: Prof. dr hab. Jolanta Gliniecka