

## **Opinia prawna na temat projektu ustawy o świadczeniach przedemerytalnych (Druk Sejmowy nr 2420)**

Projekt nie budzi zastrzeżeń formalno-prawnych. Został przygotowany poprawnie legislacyjnie, jednakże z uwagi na materię do jakiej odnosi się, wymaga on przede wszystkim oceny społeczno-ekonomicznej,

Poniżej zostaną przedstawione ogólne uwagi prawne na temat rozwiązań proponowanych w zakresie świadczeń przedemerytalnych.

Celem świadczeń przedemerytalnych jest pomoc osobom o stosunkowo długim stażu pracy, które nie z własnej winy, tracą pracę i z racji wieku nie mają szans (albo mają znikome szanse) na znalezienie nowego zatrudnienia.

Należy zauważyć, że przepisy dotyczące tych świadczeń ulegają częstym zmianom (np. w roku 2002 zlikwidowano zasiłki przedemerytalne (pełniące podobną rolę do świadczeń przedemerytalnych). Celem proponowanej nowej ustawy (wydaje się, że zasadniczym) jest postępujące ograniczanie przyznawania tych świadczeń.

Jedną z najważniejszych zmian jest podwyższenie granicy wieku, uprawniającej do ubiegania się o przyznanie prawa do świadczenia emerytalnego do 56 lat dla kobiet i 61 lat dla mężczyzn (obecnie może je otrzymać kobieta, która ukończyła 50 lat i mężczyzna, który ukończył 55 lat).

Warunkiem uzyskania omawianego świadczenia – w obecnym stanie prawnym jest spełnienie warunku polegającego na tym, że rozwiązanie stosunku pracy (stosunku służbowego) następuje z przyczyn dotyczących pracodawcy.

W projekcie (art. 2 ust. 1 pkt 1) warunek ten określono następująco: „prawo do świadczenia przedemerytalnego przysługuje osobie, która do dnia rozwiązania stosunku pracy lub stosunku służbowego z powodu likwidacji pracodawcy lub niewypłacalności pracodawcy, w rozumieniu przepisów o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy...”.

Oznacza to, znaczne ograniczenie kręgu osób, którym do tej pory przysługiwało świadczenie, czego nie uzasadnia się w „Uzasadnieniu” do projektu. Należy mieć na uwadze, że osoba w wieku powyżej 50 lat tracąca pracę z przyczyn dotyczących pracodawcy (np. w wyniku zwolnień grupowych) jest w takiej samej sytuacji, jak osoba w tym samym wieku tracąca zatrudnienie w związku z likwidacją lub niewypłacalnością pracodawcy.

Projekt ogranicza ponadto krąg potencjalnie uprawnionych do świadczenia przedemerytalnego poprzez:

- zniesienie możliwości przejścia na ww. świadczenie przez osoby, które osiągnęły wiek 58 lat (kobieta) i 63 lata (mężczyzna) mające okres zatrudnienia 20 (kobieta) i 25 lat (mężczyzna),
- zniesienie możliwości przejścia na ww. świadczenie przez osoby, które do 31 grudnia roku poprzedzającego rozwiązanie stosunku pracy w związku z niewypłacalnością pracodawcy miałyby okres pracy uprawniający do emerytury wynoszący dla mężczyzn 34 lata, a dla kobiet 39 lat,
- brak szczególnych uregulowań dla pracowników byłych PGR-ów.

Jak czytamy w „Uzasadnieniu” do projektu (str. 1), proponowane zmiany powinny być rozpatrywane łącznie z rządowym projektem ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach

rynku pracy (Druk Sejmowy nr 2421) oraz programem na rzecz zatrudnienia **osób powyżej 50 roku życia** (s. 4 „Uzasadnienia”).

Tymczasem projekt zawarty w Druku Sejmowym nr 2421 przewiduje „dodatkowe instrumenty aktywizacyjne” wobec osób powyżej 55 roku życia (art. 49 pkt 3, art. 58).

Z powyższego zestawienia wynika, iż osoby bezrobotne po między 50 a 55 rokiem życia znajdują się w znacznie gorszej sytuacji, niż gwarantują to im obecne przepisy.

Zwrócić należy również uwagę na inny problem, jaki powstaje po przeanalizowaniu proponowanych rozwiązań w zakresie przejęcia przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych zadań związanych z przyznawaniem i wypłatą zasiłków i świadczeń przedemerytalnych (m.in. art. 21 ust. 3, art. 22 projektu).

Należy się zastanowić w jaki sposób, w stosunku do osób otrzymujących zasiłki i świadczenia przedemerytalne z ZUS (a nie jak dotychczas z powiatowych urzędów pracy) będą stosowane „mechanizmy aktywizacji” osób pobierających te świadczenia, o których mowa na stronie 159 druku sejmowego nr 2421?

Przeniesienie wypłaty świadczeń przedemerytalnych do ZUS z pewnością zmniejszy liczbę osób bezrobotnych obsługiwanych przez powiatowe urzędy pracy (przewiduje się, że o około 500 tys. osób), ale czy rzeczywiście umożliwi wzrost aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych o długim stażu pracy, o którym mowa na str. 11 „Uzasadnienia”?

Za korzystne dla osób uprawnionych do świadczeń przedemerytalnych należy uznawać umożliwienie uzyskiwania przez nich przychodów, jeżeli wysokość przychodu nie przekroczy 75% najniższej emerytury, czyli obecnie 414, 50 zł.

Korzystne (ale nie dla pracodawców) jest również rozwiązanie, wedle którego okres ochrony przewidzianej w art. 39 k.p. (art. 12 projektu) dla osób w tzw. wieku emerytalnym byłby wydłużony do 4 lat (obecnie wynosi on 2 lata).

Zachowane zostaną prawa nabyte w stosunku do osób, którym przysługują obecnie świadczenia i zasiłki przedemerytalne, bowiem świadczenia te będą wypłacane w dotychczasowej wysokości, ale ich waloryzacja będzie odbywała się na nowych zasadach. Dotychczasowe przepisy będą stosowane również do spraw wszczętych i nie zakończonych przed dniem wejścia w życie omówionej ustawy.

*Sporządziła: Irena Galińska-Raczy*

## **Opinia dotycząca projektu ustawy o świadczeniach przedemerytalnych (Druk Sejmowy nr 2420)**

Celem ustawy jest ustalenie nowych zasad nabywania świadczeń przedemerytalnych, które dotychczas przysługiwały na podstawie zapisu w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Wydatki na te świadczenia finansowane były z budżetu państwa poprzez dotację do Funduszu Pracy. Lawinowy wzrost wydatków na te świadczenia stał się poważnym obciążeniem dla budżetu państwa i wywołał dyskusję co do funkcji tych świadczeń. Obecnie ich rola jest zbliżona raczej do emerytur „pomostowych” niż do wsparcia socjalnego dla osób z długoletnim stażem, które proponowane jest w nowej ustawie.

Projekt nowej ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy uchyla w całości przepisy obecnej ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu regulujące między innymi zasady przyznawania i wypłaty świadczeń przedemerytalnych oraz wypłaty zasiłków przedemerytalnych. Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy kładzie nacisk na aktywizację osób bezrobotnych i przesuwania świadczenia przedemerytalne, które skierowane są do bezrobotnych z długoletnim stażem pracy z kompetencji urzędów pracy do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

W obecnym stanie prawnym powiatowe urzędy pracy ustalają uprawnienia i wypłacają świadczenia przedemerytalne oraz wypłacają już przyznane zasiłki emerytalne, które są świadczeniem „wygasającym”, zniesionym ustawą z 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, ustawy o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest, ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz ustawy o ułatwieniu zatrudniania absolwentów szkół.

Proponowane zmiany zasad przyznawania prawa do świadczenia przedemerytalnego dotyczą zarówno wymaganego stażu pracy i wieku ubiegającego się o świadczenie, a także odnoszą się do wysokości świadczenia. Ustawa wprowadza także obowiązek rejestrowania w powiatowym urzędzie pracy osób uprawnionych do świadczenia pracy przez okres 6 miesięcy, a urząd w tym okresie powinien zarejestrowanej osobie przedstawić ofertę pracy lub program aktywizacyjny. Działanie takie ma na celu zaktywizowanie zawodowe osób o długoletnim stażu, które utraciły pracę.

Dotychczas świadczenie przedemerytalne ustalane było przez ZUS w wysokości 80% przyszłej emerytury, nie mniej niż 120% i nie więcej niż 200% zasiłku dla bezrobotnych. Obecnie proponuje się, by było ustalone kwotowo w wysokości 600 zł i podlegało waloryzacji takiej jak emerytury i renty z FUS (aktualnie przeciętne świadczenie zaplanowane na 2004 r. wynosi 1.050 zł).

Prawa do świadczenia przedemerytalnego przysługiwałyby w przypadku uzyskiwania przychodów w wysokości nie przekraczającej miesięcznie 75% najniższej emerytury (414,50 zł).

Oszczędności środków przeznaczonych na świadczenia przedemerytalne będą wynikały z ustalenia wysokości świadczenia na 600 zł wobec obecnie obowiązującej wysokości wynoszącej 80% kwoty emerytury oraz z ograniczenia kryteriów na podstawie których będą przyznawane świadczenia w stosunku do obecnie obowiązujących:

- rozwiązanie stosunku pracy w wyniku likwidacji lub niewypłacalności pracodawcy, a nie jak obecnie z przyczyn dotyczących zakładu pracy,

- podniesienie wymaganego wieku osób zwolnionych w wyżej określonym trybie z 50 lat dla kobiet do 56 lat i z 55 lat dla mężczyzn do 61 lat
- przyznawanie prawa do świadczenia dopiero po upływie 6 miesięcy pobierania zasiłku dla bezrobotnych i braku odmowy przyjęcia propozycji zatrudnienia, a nie jak obecnie bezpośrednio po zarejestrowaniu w urzędzie pracy,
- zniesienie możliwości uzyskania świadczenia przedemerytalnego bez względu na przyczynę i tryb rozwiązania umowy o pracę przez osoby które ukończyły 58 lat – kobiety i 63 lata – mężczyźni (i okres uprawniający do emerytury 20 i 25 lat),
- zniesienie możliwości uzyskania świadczenia przedemerytalnego przez osoby, które do końca roku poprzedzającego rozwiązanie stosunku pracy posiadały okres uprawniający do emerytury wynoszący 34 lata dla kobiet i 39 lat dla mężczyzn, a rozwiązanie stosunku pracy nastąpiło w związku z niewypłacalnością pracodawcy.

W stosunku do obecnie obowiązujących regulacji nastąpi także wzrost wydatków na świadczenia przedemerytalne z następujących tytułów:

- przyznanie prawa do świadczenia osobom, które przez okres co najmniej 24 miesięcy prowadziły działalność pozarolniczą i ukończyły do dnia ogłoszenia upadłości co najmniej 56 lat – kobiety i 61 lat – mężczyźni,
- przyznanie prawa do świadczeń osobom, które utraciły prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy, pobieranej przez okres co najmniej 5 lat i ukończyły co najmniej 55 lat kobieta i 60 lat mężczyzna.

W uzasadnieniu do projektu ustawy wyszacowano, że liczba osób nabywających prawo do świadczeń począwszy od 2005 r. będzie o 1/3 niższa niż obecnie.

Rok 2004 będzie rokiem przejściowym i przyniesie stosunkowo niewielkie oszczędności. Wynikać to będzie z kilku przyczyn:

- przepisy wejdą w życie 1 czerwca 2004 r.,
- przewiduje się, że w I półroczu 2004 r. nastąpi wzrost liczby osób ubiegających się o świadczenie na starych zasadach (dodatkowo 20 tys. osób),
- w II półroczu nie będą przyznawane nowe świadczenia (obowiązywać będzie przedtem 6 miesięczny okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych) i w związku z tym liczba nowoprzyznanych świadczeń powinna być mniejsza średniorocznie o 15 tys. osób,
- część osób utraci prawo do świadczenia przedemerytalnego, w związku z nabyciem prawa do emerytury.

Oszacowano, że w 2004 r. liczba świadczeń przedemerytalnych nie wrośnie i średniorocznie wyniesie 215 tys., jednak przeciętna wysokość świadczenia będzie niższa niż planowano i wyniesie 1025 zł, wobec czego wysokość środków na wypłatę świadczeń wyniesie w 2004 r. 2 709 ml zł i będzie o 63 mln niższa niż zaplanowano w ustawie budżetowej.

Świadczenia przedemerytalne będą ustalane i wypłacane przez ZUS i dlatego konieczne będzie przeniesienie planowanych wydatków i kosztów ich obsługi z Funduszu Pracy do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

*Sporządziła: Joanna Strzelecka*

## **Uwagi do projektu ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy**

### **(Druk Sejmowy nr 2421)**

#### **I. Uwagi ogólne**

Problematyce przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom na rynku pracy poświęcono wiele prac, formułując w nich interesujące i różnorodne programy oraz zalecenia, w odniesieniu do różnych zagadnień rynku pracy. Najczęściej jednak zwracano w nich uwagę na to, że konieczne są kompleksowe reformy polskiego rynku pracy. W ich ramach najważniejszym jest dążenie do odpowiedniego funkcjonowania tego rynku, zgodnie z występującymi uwarunkowaniami, zarówno wewnętrznymi, jak i zewnętrznymi oraz ze zobowiązaniami wynikającymi z procesów dostosowywania prawa polskiego do europejskiego. Konieczne działania systemowe na rynku pracy wyznaczają przede wszystkim regulacje prawne Ustawy Zasadniczej, wśród których najistotniejsze są postanowienia ustalające obowiązki państwa (administracji państwowej), zawarte w art. 65 ust. 5 oraz określające prawa socjalne, które państwo powinno gwarantować w art. 67 ust. 2.

#### **II. Ocena rozwiązań kształtujących sytuację organizacyjno-prawną rynku pracy**

Tworzony przez projekt ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (skrót PZ i IRP) system uregulowań prawnych – podobnie w zasadzie jak dotychczas obowiązujący – nakierowany jest na: zmniejszanie skali bezrobocia, pomoc w znajdowaniu pracy, polepszenie jakości osób poszukujących pracy, podejmowanie przez bezrobotnych zajęć na własny rachunek itd. Uwzględnia on również potrzebę łagodzenia skutków braku środków utrzymania dla pozostających bez pracy w postaci zasiłków dla bezrobotnych i innych świadczeń.

Określona w projekcie sytuacja prawna organów pośrednictwa pracy – zasadniczo rzecz biorąc - nie odbiega też od określonych przez obecnie obowiązujące regulacje prawne, zawarte w ustawie z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, choć na podstawie dotychczasowych doświadczeń, należałoby nie tylko oczekiwać, ale i wymagać, że w warunkach tak wysokiej stopy bezrobocia jaka występuje w Polsce, organy te skoncentrują się na pośrednictwie pracy i ułatwianiu zdobywania zatrudnienia przez osoby poszukujące pracy, a nie będą zajmować się działaniami mieszczącymi się w zakresie zabezpieczenia społecznego (subsydiowanie bezrobocia). Oznacza to, że w unormowaniach dotyczących promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy, najważniejszym celem powinno być tworzenie największych sposobności do podejmowania pracy przez bezrobotnych. Natomiast wypłacanie zasiłków i innych świadczeń dla bezrobotnych, a w tym świadczeń przedemerytalnych, powinno zostać przekazane innym instytucjom niż urzędy pracy, albowiem m.in. ze względu na występującą sytuację na rynku pracy, służby zatrudnienia w Polsce właściwie koncentrują się na działaniach osłonowych.

W przyjętej konstrukcji prawnej ww. projektu ustawy zasiłek nie ma charakteru ubezpieczeniowego. Zasiłki mają być nadal przyznawane bezrobotnym bezwarunkowo, mając formę nieekwiwalentną i tylko częściowo pozostając zależne od dotychczasowego zatrudnienia bezrobotnego. Nie mają one również być związane z wysokością dotychczasowego wynagrodzenia osoby bezrobotnej, ani z okresem pozostawania bez pracy. Wszystko to powoduje to, że zasiłek traci charakter motywujący do poszukiwania legalnej pracy.

Ogólne zasady funkcjonowania służb zatrudnienia i ich miejsce w systemie organów publicznych również są identyczne jak dotychczas. Decyzja o pozostawieniu urzędów pracy w gestii samorządów może budzić zastrzeżenia, tym bardziej, że – jak wynika z badań – jest to

jednym z istotnych czynników wpływających na możliwość wypełniania przez publiczne służby zatrudnienia ustalonych zadań, do których zostały powołane- w związku z istniejącymi realnie zasadami finansowania działalności znajdującej się w gestii urzędów pracy. Zwracano na to uwagę w licznych publikacjach i opiniach praktyków. Warto też dodać, że we Wspólnotach Europejskiej służby zatrudnienia nie podlegają samorządowi terytorialnemu. Dodatkowo sprawę, działalności publicznych służb zatrudnienia, komplikuje - przyjęty w projekcie - obowiązek finansowania urzędów pracy (powiatowych i wojewódzkich) z dochodów własnych samorządu terytorialnego. Rozwiązanie to budzi obawy czy rzeczywiście samorząd będzie miał odpowiednie środki i chciał je wykorzystać na te cele. Nie jest przekonujące uzasadnienie, że dzięki temu samorząd terytorialny będzie miał pełną swobodę w ustalaniu działań powiatu i województwa w dziedzinie zatrudnienia. W sumie usługi rynku pracy mają być finansowane z budżetu państwa i budżetu samorządów oraz z Funduszu Pracy.

Należy podkreślić, że organy zatrudnienia, poza pośrednictwem pracy i poradnictwem zawodowym, powinny aktywnie oddziaływać w zakresie przeciwdziałania bezrobociu, które służy przygotowaniu przyszłego zatrudnienia, przyczyniając się do wypełnienia jednej z podstawowych zasad prawa pracy (art. 10§ 3 Kodeksu pracy), dotyczącej powinności państwa.

Mając na względzie dążenie do racjonalizowania działań organów zatrudnienia, przy uznaniu konieczności pozostawienia dotychczasowej ich struktury, projekt wprowadza istotne zmiany w stosunku do dotychczas istniejących. Należy wskazać w szczególności na to, że omawiany projekt:

- określa instytucje rynku pracy, ich rolę i szczegółowe zadania,
- wskazuje zadania administracji rządowej w województwie dla realizacji przedsięwzięć dotyczących promocji zatrudnienia,
- dąży do faktycznego upodmiotowienia samorządowego województwa w dziedzinie kształtowania polityki regionalnej
- kładzie nacisk na zintegrowane działania na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego i pomiędzy jego strukturami w dziedzinie prognozowania, projektowania działań i w sferze informacyjnej,
- ustala wymagania kwalifikacyjne w stosunku do zatrudnionych w urzędach pracy pośredników i doradców.

Wskazane postanowienia zmierzają do poprawy działań organów zatrudnienia i zwiększenia ich efektywności, której miarą staje się kreowanie aktywności na rynku pracy, a wyznacznikiem jest zatrudnienie zarejestrowanych poszukujących pracy.

Projektowane przez PZ i IRP dziedziny aktywności na rynku pracy, obejmują: podstawowe usługi rynku pracy i wspierające je oraz aktywizacyjne w odniesieniu do osób wymagających szczególnego wsparcia i pomocy. Oprócz wymienionych w zakresie wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy, warto podkreślić stworzenie ram prawnych nowej instytucji, a mianowicie spółdzielni socjalnej.

Wskazane w projekcie cele wymagają środków, umożliwiających racjonalizację działań w zakresie wypełniania przez państwo celów zatrudnienia. Dotychczasowa struktura wydatków z Funduszu Pracy wiąże się nie tylko z ilością osób pozostających bez pracy, ale także z ilością tych osób, które świadomie zostały wyeliminowane z rynku pracy (około 500 tys. osób). Sytuacja taka powoduje to, że największą pozycję w wydatkach w zakresie przeciwdziałania bezrobociu zajmują zasiłki przedemerytalne i świadczenia przedemerytalne (w sumie razem 46% wydatków), a w dalszej kolejności zasiłki dla osób bezrobotnych (43% wydatków). Skutkiem tego jest to, że na aktywne formy w zakresie kształtowania zatrudnienia, pozostaje minimalna ilość środków Funduszu (około 5%). Należałoby się więc zastanowić nad możliwością ograniczenia, wyeliminowania lub zmiany finansowania tych obciążeń, które zachęca-

ją – w sumie - do bierności (np. jako emerytury pomniejszonej stosownie do czasu pobierania).

W zakresie tworzenia podstaw dla doskonalenia polityki rynku pracy w dziedzinie oddziaływania na zatrudnienie, warto zwrócić uwagę na to, że projekt PZ i IRP przewiduje podział środków Funduszu Pracy z uwzględnieniem wskaźnika płynności bezrobocia. Powinno to przyczynić się do tego, że aktywność publicznych służb zatrudnienia będzie sprzyjać uzyskaniu większej ilości środków z Funduszu Pracy, które będą dzielone na województwa i powiaty. Ale ile z tego zostanie przeznaczonych na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu?

Istotną rolę na rynku pracy powinni odgrywać partnerzy. Dotąd był z tym problem. Dotychczasowa działalność rad zatrudnienia została powszechnie oceniona dość negatywnie jako „fasadowa” i „formalna”. W projekcie starano się udoskonalić i wypracować rozwiązania zmierzające do: poszerzenia formuły rad zatrudnienia, zwiększenia aktywności na rynku pracy sektora pozarządowego i organizacji partnerów oraz kreowania partnerstwa lokalnego w celu realizacji określonych zadań. Brakuje jednak w nich nadal regulacji, które wpłynęłyby na upodmiotowienie rad zatrudnienia.

## II. Uwagi do niektórych przepisów projektu ustawy PZ i IRP

1) Art. 1 ust. 2, który określa zadania państwa w dziedzinie promocji zatrudnienia, powinien również wyraźnie podkreślać, np. w pkt. 3 kwestie tworzenia i ochrony miejsc pracy.

Najważniejszą kwestią w działaniach dotyczących ograniczania negatywnych zjawisk na rynku pracy jest bowiem zapewnienie popytu na pracę, z czym wiąże się w szczególności ochrona istniejących miejsc pracy i tworzenie nowych. Nie wystarczy tu sama poprawa jakości zasobów pracy.

2) Art. 2 ust. 1 pkt. 38, definiuje usługi EURES, a art. 35 ust. 1 wskazuje podstawowe usługi rynku pracy, a w tym usługi EURES, wymieniając również te, które mieszczą się w definicji. Czy nie ma tu przypadkiem niekonsekwencji terminologicznej?

3) Art. 3 ust. 1, ustalający zadania państwa – jak się wydaje – nie powinien odwoływać się do zasad Europejskiej Strategii Zatrudnienia, które nie mają charakteru normatywnego.

4) Art. ust. 4 opiera się na zasadzie centralizmu demokratycznego. W sumie warto podkreślić, w tym kontekście, że najważniejsze są instrumenty koordynacji, a plan jest jednym z nich.

5) Art. 4 ust. 1, wskazuje ogólnikowo kompetencje ministra pracy. Wśród nich mieści się w szczególności prawo ministra do dokonywania wykładni przepisów ustawy (lit. a). Czy jest to słuszne w sytuacji, kiedy minister jest - w sumie – odpowiedzialny za realizację polityki państwa w dziedzinie promocji zatrudnienia?

W pkt. 4 lit. b ww. artykułu wskazuje się, że minister określa standardy usług, co podkreśla też art. 35 ust. 3, ale dlaczego nie przyznano ministrowi pracy prawa kontroli ich realizacji, zgodnie z zasadami zarządzania?

6) Art. 6 ust. 2 przekonuje o tym, że jest wiele instytucji rynku pracy, ale faktycznie do wykonywania zadań pozostają powiatowe urzędy pracy. Czy wielość tych instytucji nie spowoduje rozproszenia odpowiedzialności?

7) Art. 8 ust. 8 powinien uwzględniać również to, że centra informacji i planowania powinny koordynować działania w zakresie określania zapotrzebowania na zawody. Przede wszystkim po to, by ustalić kogo opłaca się kształcić.

8) Art. 9 ust. 1 pkt. 12 dotyczy wypłacania zasiłków i innych świadczeń przez samorząd powiatowy, co realizuje powiatowy urząd pracy, na podstawie art. 34 pkt. 7. Tymczasem po-

winien on zostać odciążony, tak by nie prowadzić działań osłonowych w realnie istniejących warunkach na rynku pracy.

9) Art. 21 powinien wskazywać i uwypuklać pomocniczość działań państwa, które nie jest przecież jedynym podmiotem rynku i pracy i w sumie ma ograniczone możliwości oddziaływania interwencyjnego w warunkach wyznaczonych przez procesy globalizacji.

10) Art. 22 ust. 4 pkt. 1 powinien również, podobnie jak art. 1 ust. 2, wskazywać wyraźnie na tworzenie i ochronę miejsc pracy.

Pkt. 4 ww. artykułu ogranicza kompetencje Naczelnej Rady Zatrudnienia do opiniowania, a powinien wyraźnie dawać jej prawo do okresowej oceny realizacji Narodowego Planu Działania.

11) Art. 72 ust. 1 ustala wysokość zasiłku dla bezrobotnych, która powinna być bardziej zróżnicowana niż to wskazuje ust. 2. Wysokość zasiłku powinna być uzależniona np. od czasu pozostawania bez pracy, wysokości zarobków itp.

12) Art. 73 ust. 1 – okres pobierania zasiłku powinien być także różnicowany dla bezrobotnych rodziców, z uwagi na pozostające na ich utrzymaniu małoletnie dzieci.

13) Art. 108 - finansowanie działalności urzędów pracy powinno umożliwiać im planowanie zadań w dłuższej perspektywie niż rok kalendarzowy. Częściowo umożliwia to ust. 9.

Odnosnie zawartości projektu ustawy PZ i IRP, biorąc pod uwagę cele ustawy, należałoby rozważyć możliwość umieszczenia w niej rozdziału obejmującego kwestie zatrudnienia socjalnego, które obecnie znajdują się w odrębnej ustawie. W ten sposób najważniejsze zagadnienia odnoszące się do promowania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu byłyby w jednym akcie prawnym.

### III. Zakończenie

Działalność zatrudnieniowa państwa (strategia i praktyka) – jak już podkreśliliśmy – powinna przede wszystkim promować popyt na pracę, w celu zmniejszenia bezrobocia, które w Polsce przybiera charakter strukturalny. Oznacza to, że nie jest ono tylko wyrazem złego funkcjonowania rynku pracy, ale także innych rynków. Powoduje to konieczność reform strukturalnych w gospodarce i jej instytucji (np. wskazują na to zarówno OECD, jak i Unia Europejska).

Odnosząc się do rynku pracy, trzeba z całą mocą podkreślić wagę aktywnej polityki w odniesieniu do tego rynku. W jej zakresie najważniejsze zadania – w projekcie ustawy – powierzono publicznym służbom zatrudnienia. Widać w szczególności dążenie do:

- tworzenia pomostów między bezrobociem a zatrudnieniem,
- poprawy instytucjonalnej obsługi rynku pracy i informacji,
- podniesienia efektywności pośrednictwa pracy między pracodawcami a poszukującymi zatrudnienia,
- osiągnięcia profesjonalnego przygotowania pośredników i doradców i zapewnienia im warunków kreatywnej pracy,
- zwiększenia zaangażowania ludzi w proces podnoszenia kwalifikacji poprzez różne formy kształcenia i przekwalifikowania,
- utrzymania interwencyjnych działań ograniczania bezrobocia (bezpośrednie tworzenie miejsc pracy w sektorze publicznym lub prywatnym).

Kierunki przyjętych założeń, zmierzające do racjonalizacji działań publicznych służb zatrudnienia są słuszne. Przy czym najważniejsze jest – w tym kontekście – preferowanie działań, które zmierzają do subsydiowania zatrudnienia i mobilności zasobów pracy (aktywna



polityka), a nie subsydiowanie bezrobocia. Z tym wiąże się struktura wydatków z FP. Powinna ona być taka, aby aktywne działania nie miały charakteru marginalnego, a także odpowiednio efektywna (o czym świadczą nie tylko koszty, ale także ilość osób znajdujących pracę).

Zawartości merytorycznej projektu ustawy wskazuje, że brak jest koncepcji dotyczącej polityki państwa i jego roli w dziedzinie zatrudnienia, która jest istotna i ważna. Przerzucając wiele zadań – z zakresu promowania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu – na samorząd terytorialny i decentralizując politykę odnoszącą się do zatrudnienia, projekt ustawy zakłada, że środki finansowe tworzone ze składek oraz budżetu państwa i samorządu terytorialnego, zapewnią skuteczność aktywnej polityki rynku pracy w istniejących realiach.

Na koniec jeszcze jedna ogólna refleksja. Przepisy prawa nie są w stanie zapewnić miejsc pracy, bo zależą one w szczególności od stanu gospodarki i kondycji przedsiębiorstw. Warto jednak zastanowić się głębiej nad ich treścią, bowiem mogą one tworzyć instrumenty – mniej lub bardziej skuteczne – oddziaływania na szanse zatrudnienia osób poszukujących pracy i zdolnych do jej wykonywania, nawet wtedy kiedy nie są możliwe odpowiednie i pożądane zmiany instytucjonalne.

*Sporządziła: Dr hab. Małgorzata Baron-Wiaterek*

*Politechnika Śląska*

*Wydział Organizacji Zarządzania*

**Opinia prawna do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy  
o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych  
oraz niektórych innych ustaw  
(Druk Sejmowy nr 2492)**

**I. Informacje ogólne**

Projekt zawarty w Druku Sejmowym nr 2492 jest kolejną propozycją zmian w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118, z późn. zm.). Obecnie w Sejmie znajdują się następujące projekty, przedmiotem których jest dokonanie zmian w tej ustawie:

1) poselski projekt zamieszczony w Druku Sejmowym nr 1940, zmierzający do stopniowego wyrównania kwoty bazowej dla wszystkich przyznanych świadczeń, poczynając od świadczeń przyznanych przed dniem 1 stycznia 1996 r., a także do zaniechania waloryzacji świadczeń w okresie od 1 marca 2004 r. do 1 marca 2009 r.;

2) rządowy projekt zamieszczony w Druku Sejmowym nr 2272, zawierające liczne propozycje zmian w ustawie o emeryturach i rentach z FUS, innych ustawach emerytalnych i ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych; m.in. proponuje się modyfikację zasad ustalania wymiaru emerytur i rent, przyznawania rent rodzinnych, wykonywania nadzoru nad orzecznictwem lekarskim, ustalania kapitału początkowego oraz waloryzacji środków na kontach ubezpieczonych, przeliczania otrzymywanych świadczeń;

3) poselski projekt zamieszczony w Druku Sejmowym nr 2383, zawierający propozycje zmian dotyczące orzecznictwa lekarskiego w sprawach o przyznanie renty.

Wszystkie wymienione projekty znajdują się obecnie (po I czytaniu) w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. W przypadku skierowania do tej Komisji po I czytaniu na posiedzeniu Sejmu również następnego projektu – z Druku Sejmowego nr 2492 – wskazane wydaje się łączne prowadzenie prac ustawodawczych nad tym projektem i wymienionymi wyżej projektami, wcześniej zgłoszonymi.

**II. Omówienie założeń merytorycznych projektu zawartego w druku nr 2492**

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, celem jego wniesienia są zmiany zasad:

1) waloryzacji emerytur i rent – polegające na zaprzestaniu corocznej waloryzacji tych świadczeń i przeprowadzaniu waloryzacji w roku następującym po roku kalendarzowym, w którym skumulowany wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych, licząc od ostatniej waloryzacji, przekroczyłby 5%, z zastrzeżeniem, że gdyby w ciągu trzech kolejnych lat kalendarzowych wzrost cen nie osiągnąłby tego poziomu, waloryzacja byłaby przeprowadzona przy zastosowaniu niższego wskaźnika,

2) ustalania kwoty bazowej.

Charakter zmian wskazuje, że intencją Projektodawcy jest zmniejszenie wydatków z budżetu państwa w sytuacji znacznego deficytu budżetowego. Do projektu załączono również ocenę pozytywnych skutków finansowych (w tym budżetowych) projektowanych rozwiązań.

Równowaga budżetowa i stan finansów publicznych, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (szczególnie ostatnich lat) uznawana jest za wartość podlegającą ochronie konstytucyjnej. Jest to niewątpliwie zasadniczy i wystarczający argument, który może uzasadniać zmiany prawa niekorzystne dla obywateli, pod warunkiem zachowania odpowiedniej proporcji pomiędzy dobrem chronionym a dobrem podlegającym ograniczeniu (zasada proporcjo-

nalności). O tym, że zarówno prawo do świadczeń emerytalnych i rentowych, jak i prawo do waloryzacji tych świadczeń w celu zachowania ich realnego wymiaru, podlega również ochronie konstytucyjnej dobitnie świadczy stanowisko Rządu do poselskiego projektu zawartego w Druku Sejmowym nr 1940. W stanowisku tym stwierdzono m.in.: „Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że konstytucyjne prawo do emerytur i rent obejmuje także prawo do ich waloryzacji. Ocena pozbawienia prawa do waloryzacji musi następować w oparciu o podobne kryteria i zasady, co ocena pozbawienia prawa do emerytury i renty. Odnosi się więc do niego także zakaz naruszania »istoty« tego prawa. Zaniechanie waloryzacji stanowiłoby zaś niewątpliwie naruszenie istoty prawa do waloryzacji”.

W powyższym kontekście niepotrzebne wydaje się podnoszenie takich argumentów przemawiających za trafnością projektowanych zmian, jak w drugim akapicie uzasadnienia. Wskazano tam fakt oczywisty, że przy niskiej inflacji niewielkie są podwyżki świadczeń, co wywołuje niezadowolenie społeczne. Proponowane wstrzymanie waloryzacji do 2007 r. wywoła zapewne jeszcze większe niezadowolenie. Przesadny jest także argument, iż "zapropozowane w projekcie rozwiązania zmierzają do naprawy finansów systemu ubezpieczeń społecznych" (przedostatni akapit Oceny skutków regulacji).

Bezsprzecznie pozytywnym skutkiem finansowym wprowadzenia projektowanych zmian byłoby ograniczenie wydatków administracyjnych związanych z corocznym przeprowadzaniem akcji waloryzacyjnej. Zastanawiają natomiast określone w Ocenie skutków regulacji, wartości oszczędności z tytułu przesunięcia następnej waloryzacji do roku 2007. Skoro wskaźnik waloryzacji będzie wyrażony w „składanym” wskaźniku (odpowiadającym wskaźnikowi inflacji w danym okresie), czy istotnie realne są oszczędności w 2007 r., w szacowanym tam wymiarze?

### **III. Aktualny stan prawny w zakresie objętym projektem**

Zasady waloryzacji emerytur i rent określają przepisy art. 88 - 94 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Od dnia wejścia w życie ustawy – 1 stycznia 1999 r. do końca 2002 r. świadczenia te podlegały waloryzacji w każdym roku kalendarzowym, w stopniu zapewniającym co najmniej zachowanie ich realnej wartości w odniesieniu do wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych. Ustawa zakładała, że nominalny wzrost przeciętnej emerytury i renty nie może być niższy niż prognozowany na dany rok średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych powiększony:

- w latach 1999 - 2000 o 15% różnicy pomiędzy prognozowanym na dany rok średniorocznym wskaźnikiem przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej a prognozowanym na dany rok średniorocznym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych, jeśli prognozowany na dany rok wskaźnik przeciętnego wynagrodzenia jest wyższy niż prognozowany wskaźnik cen,

- w roku 2001 i w latach następnych – o 20% różnicy, o której wyżej mowa.

Jeżeli wskaźnik cen i usług konsumpcyjnych powiększony w wyżej określony sposób wynosił co najmniej 110% – emerytury i renty podlegały waloryzacji dwukrotnie w ciągu roku – od 1 marca i od 1 września. Jeżeli wynosił mniej niż 110% (co w ostatnich latach było regulacją), emerytury i renty podlegały waloryzacji od dnia 1 czerwca.

Stopień wzrostu świadczeń, wskaźnik waloryzacji oraz wskaźniki, o których wyżej mowa, ustalane były w ustawie budżetowej na dany rok.

W roku 2003 emerytury i renty zostały zwaloryzowane jednokrotnie – od dnia 1 marca – na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. o waloryzacji emerytur i rent oraz o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 240, poz. 2054). Przyjęto wskaźnik waloryzacji – 103,7%.

Od 1 stycznia 2004 r. obowiązują nowe zasady waloryzacji wprowadzone ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 498). Ustawa przyjęła zasadniczo jeden termin corocznej waloryzacji - od 1 marca. Wskaźnik waloryzacji wynosi nie mniej niż średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym powiększony o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym. Wysokość wskaźnika waloryzacji ma być corocznie przedmiotem negocjacji w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Jeżeli wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w czerwcu danego roku w stosunku do grudnia poprzedniego roku wynosi co najmniej 105%, świadczenia waloryzuje się dodatkowo od dnia 1 września na poczet przyszłej waloryzacji.

W ustawie budżetowej na 2004 r., prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych określono na poziomie 102,0%. Sądząc z prognozowanej na rok 2004 w ustawie budżetowej kwoty przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej, nie należy chyba spodziewać się znaczącego zwiększenia wskaźnika realnego wzrostu wynagrodzenia, o ile w ogóle takie zwiększenie nastąpi. Spodziewać się więc można waloryzacji emerytur i rent w minimalnym tylko stopniu, bez waloryzacji dodatkowej.

#### **IV. Uwagi szczegółowe**

1. Do zmiany zasad ustalania kwoty bazowej – uwag natury legislacyjnej nie wnoszę.
2. W punkcie 3 projektu, w ust. 1 dodawanym do art. 88 nowelizowanej ustawy, określenie „od roku kalendarzowego, w którym przeprowadzona została ostatnio waloryzacja” można rozumieć w ten sposób, że dla ustalenia warunków następnej waloryzacji uwzględnia się rok kalendarzowy następujący po roku, w którym została przeprowadzona ostatnia waloryzacja. Wątpliwości powstają na tle brzmienia art. 5 projektu, a także treści delegacji dla Prezesa GUS, w punkcie 6 projektu dot. art. 94 ust. 1 pkt 3 nowelizowanej ustawy.
3. W punkcie 4 projektu, zastrzeżenie budzi projektowane brzmienie ust. 3 proponowanego do dodania w art. 89 ustawy. Jeżeli zgodnie z generalnym założeniem Projektodawcy, zostanie przyjęte w nowelizowanej ustawie, że waloryzowanie emerytur i rent następować będzie przy zastosowaniu wskaźnika równego wskaźnikowi cen i usług konsumpcyjnych w okresie od roku kalendarzowego, w którym przeprowadzono ostatnią waloryzację, w ustawie budżetowej na rok, w którym nastąpić kolejna waloryzacja, winne być uwzględnione wydatki budżetowe na ten cel. Stosownie do art. 61 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, z późn.zm.), budżet państwa, uchwalany w formie ustawy budżetowej na rok budżetowy, jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, organów państwa i administracji rządowej. Ustawa budżetowa nie jest więc właściwym źródłem dla ustalania praw obywateli. Na gruncie projektowanego przepisu niezbędne jest ustalenie w nowelizowanej ustawie warunków przeprowadzenia dodatkowej waloryzacji oraz jej mechanizmu.
4. Projektowane do dodania w art. 89 nowelizowanej ustawy ust. 5 - 6 ustanawiają mechanizm ustalania wskaźnika waloryzacji świadczeń przyznanych w okresie pomiędzy kolejnymi waloryzacjami. Są konsekwencją przyjęcia dłuższej niż jeden rok częstotliwości przeprowadzania waloryzacji.
5. W punkcie 5 projektu, poprzez skreślenie art. 90 - 92, eliminuje się procedurę konsultacji społecznych wskaźnika waloryzacji w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Jest to konsekwencją przyjęcia w projekcie automatyzmu ustalania tego wskaźnika w wysokości wskaźnika inflacji. Ewentualnie można rozważyć zasadność przeprowadzania takich konsultacji w sprawach waloryzacji dodatkowej.

6. W art. 6 projektu należałoby ustalić prawidłową datę wejścia w życie projektowanej nowelizacji, w związku z końcowym wnioskiem wyrażonym w uzasadnieniu – w tytule Zakres konsultacji społecznych.

*Sporządziła: Wanda Wojnowska-Ciodyk*

## **Opinia do projektu ustawy o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004 – 2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezrobotnych (Druk Sejmowy nr 2543)**

Projekt ustawy o tworzeniu lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych zakłada finansowe wsparcie dla gmin w okresie dwóch lat, tj. do końca 2005 roku. Jak wynika z przedstawionego uzasadnienia, projekt ustawy będzie podstawą prawną pilotażu, poprzedzającego wdrożenie rządowego „Programu budownictwa mieszkań dla osób wymagających pomocy społecznej”, przyjętego przez Rząd 29 lipca 2003 roku.

Zgodnie z projektem ustawy finansowego wsparcia udzieli się gminom na pokrycie części kosztów przedsięwzięć polegających na budowie, remoncie lub przebudowie budynków mieszkalnych, przeznaczonych na lokale socjalne, noclegownie lub domy dla bezdomnych. Źródłem finansowego wsparcia będzie Fundusz Dopłat, z którego proponuje się przekazać w latach 2004 – 2005 kwotę 15 mln zł. Wysokość finansowego wsparcia na realizację przedsięwzięcia nie może przekroczyć 35% kosztów tego przedsięwzięcia.

Krótkiego wyjaśnienia wymaga cel w jakim został powołany Fundusz Dopłat. W ustawie z dnia 5 grudnia 2002 roku o dopłatach do kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej<sup>1</sup> określono zasady stosowania dopłat do oprocentowania długoterminowych kredytów o stałej stopie procentowej, udzielanych przez banki na cele związane z budownictwem mieszkaniowym, źródła ich finansowania oraz zasady rozliczeń z tytułu przekazywanych bankom dopłat. Zgodnie z powyższym aktem prawnym w Banku Gospodarstwa Krajowego utworzono Fundusz Dopłat, którego środki tworzą między innymi wpłaty pochodzące z budżetu państwa (określane w ustawie budżetowej na dany rok). Kwota środków z budżetu państwa przekazana w 2003 roku wynosiła 33.236 tys. zł. W ustawie budżetowej na 2004 rok nie zaplanowano żadnych środków zasilających Fundusz. Zgodnie z ustawą środki Funduszu przeznacza się na dopłaty oraz na pokrycie kosztów działania Funduszu. Projekt ustawy o finansowym wsparciu budownictwa socjalnego nie wprowadza żadnych zmian do ww. ustawy o dopłatach, co może budzić pewne wątpliwości, odnośnie możliwości wykorzystywania środków z Funduszu na cele określone w projekcie.

W uzasadnieniu do projektu oszacowano, że Fundusz Dopłat będzie dysponował wolnymi środkami w kwocie 15 mln zł, które będzie można wykorzystać na finansowe wsparcie celów określonych w projekcie ustawy. „Oszczędności” w Funduszu powstały z powodu niższego niż oczekiwano zainteresowania kredytami o stałej stopie procentowej. Przyczyną powyższego był spadek stóp procentowych i związany z nimi niższy od oczekiwanego poziom dopłat. Zdaniem Wnioskodawcy, wykorzystanie środków z Funduszu pozwoli na pozyskanie około 500 lokali socjalnych oraz 35 noclegowni i domów dla bezdomnych. Z uwagi na duży deficyt lokali socjalnych w gminach oraz możliwość uzyskiwania wsparcia finansowego, należy spodziewać się dużego zainteresowania wykorzystywaniem oferowanej pomocy. Określona w projekcie ustawy kwota 15 mln zł może okazać się niewystarczająca na pokrycie zapotrzebowania gmin. Wskazane będzie wprowadzenie docelowych rozwiązań, będących kontynuacją projektu.

Istotnym problemem może okazać się krótki czas obowiązywania ustawy. Przyjęty przez Rząd w lipcu 2003 roku „Program budownictwa mieszkań dla osób wymagających pomocy społecznej” zakładał, że pilotażowy program wejdzie w życie już w styczniu bieżącego roku. Opóźnienie złożenia projektu ustawy może spowodować, że ustawa zacznie obowiązywać

---

<sup>1</sup> Dz. U. z dnia 24 grudnia 2002 r. Nr 230, poz. 1922.

najwcześniej w połowie bieżącego roku. Ponadto należy uwzględnić czas potrzebny na dotarcie informacji o programie do gmin, przygotowanie, złożenie i ocenę wniosków. Bank Gospodarstwa Krajowego będący podmiotem przyznającym środki, będzie musiał, po uzyskaniu rekomendacji Ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej i zespołu powołanego na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy o Radzie Ministrów, zawrzeć z gminami umowy określające cel, termin i sposób udokumentowania zakończenia przedsięwzięcia. Artykuł 7 ust. 1 projektu ustawy wyznacza 90-dniowy termin (od dnia wejścia w życie ustawy) składania wniosków, nie określa natomiast w jakim terminie wniosek zostanie rozpatrzony. Nie ma zatem pewności czy gminom, które dostaną finansowe wsparcie, uda się rozpocząć inwestycję w roku bieżącym i zrealizować ją do końca 2005 roku (co reguluje art. 3 ust. 2 projektu ustawy).

Zawarte w uzasadnieniu do projektu ustawy stwierdzenie braku skutków budżetowych nie budzi wątpliwości, bowiem nie przewiduje się dodatkowego zasilania Funduszu Dopłat. Ustawa nie powoduje również bezpośrednich skutków finansowych dla jednostek samorządu terytorialnego, które z uwagi na refundację w wysokości do 35% kosztów przedsięwzięcia, będą musiały zapewnić proporcjonalny udział własny.

### **Podsumowanie:**

1. Projekt ustawy o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004 – 2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych jest zasadny ze społecznego punktu widzenia a zwłaszcza ze względu na potrzeby najuboższych.

2. Projekt ustawy nie przewiduje wydatkowania dodatkowych środków z budżetu państwa.

3. Wątpliwości może budzić brak wprowadzenia zmian do ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej, w rozdziale dotyczącym Funduszu Dopłat. Być może w art. 5 ust. 3 powinien się znaleźć zapis mówiący o możliwości wykorzystywania środków z Funduszu na cele określone w projekcie. Zgodnie z obecnie obowiązującą ustawą środki Funduszu przeznacza się na dopłaty do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej oraz na pokrycie kosztów działania Funduszu. Przyjęcie ustawy powinno wiązać się z koniecznością zmiany planu finansowego Funduszu Dopłat na 2004 rok.

4. Ze względu na społeczną wagę i przewidywany, krótki okres obowiązywania ustawy, wskazane jest nadanie priorytetu pracom nad tym dokumentem. Do druku 2543 dołączono projekt przepisów wykonawczych (rozporządzenie wraz z zakresem informacji jakie powinien zawierać wniosek o finansowe wsparcie, kryteria oceny wniosków i wzór formularza rozliczeniowego), co powinno przyspieszyć proces legislacyjny.

5. Prace nad problematyką wynikającą z omawianego projektu ustawy na lata 2004-2005, powinny znaleźć odzwierciedlenie w dalszym procesie legislacyjnym.

*Sporządziła: Urszula Smołkowska*

## **Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Druk Sejmowy nr 2482)**

Projekt dotyczy nowelizacji przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego dotyczących przysposobienia. Z uwagi na krótki czas na sporządzenie opinii, uwagi zmierzają jedynie do zasygnalizowania najważniejszych kwestii.

Celem nowelizacji jest ułatwienie adopcji dzieci we wczesnym okresie życia oraz zapewnienie zwrotu wydatków matce, jakie ponosi ona w związku z ciążą i położeniem, co ma m.in. odwieść kobiety od zabijania dzieci przed lub po urodzeniu. Wydatki te, zgodnie z projektem, miałyby zwracać matce Fundusz Alimentacyjny, po wyrażeniu zgody na przysposobienie, a w razie przysposobienia – obowiązek zwrotu wypłaconej kwoty do Funduszu obciążałby przysposabiającego.

Od strony prawnej projekt nasuwa zasadnicze wątpliwości.

Przyśpieszenie adopcji projektodawcy zamierzają osiągnąć poprzez wprowadzenie przepisu (nowy art. 117 § 6), nakazującego sądowi opiekuńczemu rozstrzygnięcie sprawy w terminie 30 dni od dnia wpłynięcia wniosku w sprawach o przysposobienie dzieci, których wiek w chwili rozpoczęcia przewodu nie przekracza jednego roku.

Przepis ten nie ma sensu i kłóci się z powszechnie przyjętymi zasadami zamieszczania norm prawnych w kodeksach. Zawiera on bowiem normę o charakterze instrukcyjnym adresowaną do sądu i pozbawioną sankcji. Jaka będzie konsekwencja naruszenia przez sąd takiego przepisu?

Drugim środkiem mającym na celu przyspieszenie adopcji ma być skrócenie w art. 119(2) ustawy okresu, w którym rodzice nie mogą wyrazić zgody na przysposobienie dziecka z sześciu tygodni od jego urodzenia do czterech tygodni.

Chodzi o nowelizację przepisu stosunkowo nowego, wprowadzonego nowelą (Dz. U. 1995 r. Nr 83, poz. 417) z dnia 20 października 1995 r. Przypuszczam, że okres sześciu tygodni był wówczas dokładnie rozważany. Dlatego potrzeba jego zmiany wymaga dokładnego przeanalizowania.

Nową instytucję zwrotu wydatków matce zgłoszonego do adopcji dziecka przewidziano w art. 119(3). Zwrot wydatków przysługiwałby jedynie w wypadku, gdy zgoda na przysposobienie dziecka zostałaby wyrażona w okresie czterech miesięcy od dnia narodzin dziecka i dotyczyłby kwoty w wysokości 3-krotnego najniższego wynagrodzenia, wypłacanej w terminie 30 dni od dnia wyrażenia zgody. Przepis łączy się ze zmianą w postaci dodania nowego art. 119(4) nakazującego przysposabiającym zwrot tej kwoty do Funduszu Alimentacyjnego.

Przepisy zostały zaprojektowane tak niestarannie, że właściwie każde sformułowanie rodzi zasadnicze zastrzeżenia.

Poza fatalnym zredagowaniem przepisu należy podnieść, że nie wiadomo, dlaczego zwrot wydatków miałby przysługiwać tylko matkom, które oddają dziecko do adopcji anonimowej, bo do takiej sytuacji odnosi się projekt, mimo iż nie wspomniano o tym bezpośrednio w przepisach ani w uzasadnieniu. Gdyby bowiem uznać za właściwe wypłatę takiej rekompensaty wszystkim matkom oddającym dziecko do adopcji, wówczas, jeżeli zgoda zostaje wyrażona w postępowaniu o przysposobienie, nie ma żadnego uzasadnienia, aby wypłata rekompensaty następowała za pośrednictwem Funduszu Alimentacyjnego, zamiast bezpośrednio od przysposabiających. Poza tym rekompensata ma być wypłacana pod warunkiem wyrażenia zgody na przysposobienie w terminie nie późniejszym niż cztery miesiące od dnia narodzin dziecka. Rozumiem, że celem projektodawców jest zmobilizowanie rodziców do wyrażenia zgody,



jednak odnosić się to będzie tylko do zgody na anonimową adopcję (art. 119(1)). Jeżeli zgoda wyrażana jest w postępowaniu o przysposobienie, wówczas termin wyrażenia zgody zależy nie tylko od rodziców.

Ponieważ ponoszenie wydatków związanych z ciążą i położeniem nie zależy od tego, czy adopcja jest czy nie jest anonimowa, zatem taka regulacja może spotkać się z zarzutem naruszenia konstytucyjnej zasady równości.

Należy również pamiętać, że zgodę anonimową rodzice mogą odwołać do czasu wszczęcia sprawy o przysposobienie (art. 119(1)), już po otrzymaniu świadczenia. Projekt pomija milczeniem taką sytuację. W takiej sytuacji albo nie przewidziano by obowiązku zwrotu wypłaconej kwoty (co spowoduje możliwość nadużyć) albo obowiązek zwrotu świadczenia może utrudniać podjęcie takiej decyzji

Fundusz Alimentacyjny, który miałby wypłacać świadczenie, jest przeznaczony, zgodnie z ustawą z dnia 18 lipca 1974 r. (Dz. U. Nr 45, poz. 200 z późn. zm.) na wypłatę świadczeń pieniężnych dla dzieci i innych osób w przypadku niemożności świadczeń alimentacyjnych (art. 2 ustawy) i zasady jego funkcjonowania nie przystają bezpośrednio do sytuacji przedstawionej w projekcie. Przepisy te wymagałyby stosownej nowelizacji, czego w projekcie nie przewidziano.

Należy też zauważyć, że nie wiadomo, jakie mechanizmy miałyby sprawić wypłacenie wskazanej kwoty w terminie 30 dni od dnia wyrażenia zgody na przysposobienie przez Fundusz.

W uzasadnieniu wskazano, że rozwiązanie nie powoduje wydatków dla budżetu, poza różnicą w czasie pomiędzy wypłatą i wpłatą do Funduszu. Tymczasem pomija się okoliczność, że nie wszystkie dzieci zostaną adoptowane.

Projekt pomija milczeniem kwestie, że matkom w trudnej sytuacji materialnej przysługuje macierzyński zasiłek jednorazowy i okresowy przewidziany w ustawie z dnia 29.11.1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 419 z późn. zm.). Natomiast jeśli chodzi o matki dzieci nieślubnych, to należy też pamiętać, że zgodnie z art. 142 k.r.o. jeżeli ojcostwo mężczyzny nie będącego mężem matki zostało uwiarygodnione, matka może żądać, ażeby mężczyzna ten jeszcze przed urodzeniem się dziecka wyłożył odpowiednią sumę pieniężną na koszty utrzymania matki przez trzy miesiące w okresie porodu oraz na koszty otrzymania dziecka przez pierwsze trzy miesiące po urodzeniu.

Jakie byłyby losy świadczenia w wypadku śmierci matki?

Reasumując, uważam że cała koncepcja wymaga dalszych przemyśleń, a projekt w przedstawionej formie nie nadaje się do dalszych prac sejmowych.

*Sporządziła : Zofia Monkiewicz*

Opinia prawna na temat projektu ustawy o świadczeniach przedemerytalnych  
**(Druk Sejmowy nr 2420) 1**

Opinia dotycząca projektu ustawy o świadczeniach przedemerytalnych  
**(Druk Sejmowy nr 2420) 3**

Uwagi do projektu ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy  
**(Druk Sejmowy nr 2421) 5**

Opinia prawna do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy  
o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych  
oraz niektórych innych ustaw

**(Druk Sejmowy nr 2492) 10**

Opinia do projektu ustawy o finansowym wsparciu tworzenia w latach  
2004 – 2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezrobotnych

**(Druk Sejmowy nr 2543) 14**

Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy

**(Druk Sejmowy nr 2482) 16**