

Raport z konsultacji publicznych

Zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji z chwilą przekazania do uzgodnień z członkami Rady Ministrów.

Ponadto projekt został poddany konsultacjom z:

- Forum Związków Zawodowych,
- Konfederacją Lewiatan,
- NSZZ „Solidarność”,
- Ogólnopolskim Porozumieniem Związków Zawodowych,
- Pracodawcami Rzeczypospolitej Polskiej,
- Związkiem Nauczycielstwa Polskiego,
- Związkiem Pracodawców Business Centre Club,
- Związkiem Rzemiosła Polskiego.

Stanowisko do projektu zostało przekazane przez: Konfederację Lewiatan i Związek Nauczycielstwa Polskiego. Związek Pracodawców Business Centre Club natomiast poinformował, że uwag do projektu ustawy nie zgłasza.

Przed obradami Stałego Komitetu Rady Ministrów wpłynęły uwagi NSZZ „Solidarność” oraz Naczelnika Związku Harcerstwa Polskiego.

Pozostałe z ww. podmiotów nie przekazały stanowiska do dnia przekazania projektu ustawy pod obrady Rady Ministrów.

Uwagi do projektu zostały zgłoszone także przez:

- Fundację SYNAPSIS w ramach Porozumienia Autyzm-Polska,
- Centrum Badań nad Niepełnosprawnością,
- Rzecznika Uczniów Niepełnosprawnych Stowarzyszenie Nie-Grzeczne Dzieci,
- Związek Harcerstwa Polskiego.

Konfederacja Lewiatan:

1) nie neguje potrzeby kształcenia ustawicznego kadry medycznej, kwestionuje jednak finansowanie tych zadań ze środków Funduszu Pracy.

2) zaproponowała, aby art. 15 (obecnie art. 9 projektu) projektu ustawy otrzymał brzmienie: W 2016 r. do świadczeń emerytalno-rentowych wypłacanych z Funduszu Emerytalno-Rentowego, którym dysponuje Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, nie stosuje się art. 29 ust. 10 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) w przypadku, gdy liczba składanych wniosków o świadczenia emerytalne przez osoby pobierające dotychczas renty strukturalne z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa będzie większa niż zaplanowana w budżecie Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

3) wskazała na konieczność usunięcia z projektu ustawy art. 17 (obecnie art. 13) i zaplanowania w budżecie państwa na rok 2016 środków będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw gospodarki na promocję wytwarzania i wykorzystania biokomponentów i biopaliw ciekłych, pomoc dla wytwórców biokomponentów oraz producentów paliw, finansowanie opłat za parkowanie dla pojazdów zasilanych biopaliwami ciekłymi, zakup nowych pojazdów zasilanych biopaliwami ciekłymi i wspieranie ekologicznego transportu.

Uwagi nie zostały uwzględnione.

Ad 1) Proponowane regulacje mają na celu umożliwienie kontynuowania staży i szkoleń. W roku 2016 w planie finansowym Funduszu Pracy przeznaczono na ten cel kwotę 835 329 tys. zł przy jednoczesnym zwiększeniu wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu o kwotę 700 325 tys. zł. Projekt ustawy przewiduje także częściowe finansowanie rezydentur ze środków budżetu państwa. Rozwiązanie to umożliwi realizację specjalizacji przez wszystkich absolwentów uczelni medycznych z lat 2012–2015.

Ad 2) Proponowany w projekcie ustawy przepis umożliwi przekazanie z budżetu państwa dodatkowych środków z przeznaczeniem na wypłatę świadczeń emerytalno-rentowych w celu zabezpieczenia na wypadek większej niż planowana liczba składanych wniosków o świadczenia emerytalne przez osoby pobierające dotychczas renty strukturalne z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Ad 3) W rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2016 nie zaplanowano rezerwy celowej, która mogłaby być przeznaczona na zadania związane z promocją biopaliw. Proponowane rozwiązanie ma na celu zachowanie puli wydatków mieszczących się w stabilizującej regule wydatkowej.

Związek Nauczycielstwa Polskiego wniósł o wykreślenie z projektu ustawy przepisów art. 1, art. 7 i art. 8 (obecnie art. 18 oraz art. 1 i art. 2) związanych m.in. z uelastycznieniem przepisów dotyczących naliczania wydatków na kształcenie zawodowe nauczycieli. Związek stoi na stanowisku, że projektowane przepisy negatywnie wpłyną na kształcenie zawodowe nauczycieli, gdyż przyjęte rozwiązania przyczynią się do ograniczenia wydatków na ten cel. Ponadto Związek Nauczycielstwa Polskiego wskazał na zasadność naliczania odpisów na fundusz socjalny zgodnie z przepisami o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych oraz w oparciu o kwotę bazową dla nauczycieli wynikającą z obowiązującej ustawy budżetowej.

Uwagi nie zostały uwzględnione.

Projektowane w art. 7 projektu (obecnie art. 1) ustawy rozwiązanie nie nakłada na organy prowadzące szkoły będące jednostkami samorządu terytorialnego ograniczenia w wydatkowaniu środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, a jedynie pozwoli na elastyczne planowanie środków na ten cel. Decyzję w tym zakresie podejmować będą organy prowadzące szkoły, bezpośrednio realizujące zadania własne z zakresu oświaty. Wskazana w uzasadnieniu do projektu ustawy kwota 140 mln zł stanowi odpowiednik połowy kwoty planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli. Jednak jak podkreślono w uzasadnieniu, potencjalne oszczędności są trudne do oszacowania, ponieważ decyzje o wysokości przeznaczanych środków na doskonalenie zawodowe będą podejmowane w zależności od potrzeb w tym zakresie. Poza tym jak wskazano w uzasadnieniu jednostki pozyskują środki unijne, co oznacza, że środki na cel nie muszą być niższe niż oczekiwania i faktyczne potrzeby.

Ustalenie odpisu na fundusz socjalny dla nauczycieli w oparciu o kwotę bazową z dnia 1 stycznia 2012 r. związane jest z koniecznością zachowania puli wydatków mieszczących się w stabilizującej regule wydatkowej (art. 1 projektu).

Propozycja utrzymania podstawy odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych na poziomie roku 2010 wynika z konieczności zachowania puli wydatków mieszczących się w stabilizującej regule wydatkowej (art. 18 projektu).

Zakładowy fundusz świadczeń socjalnych tworzy się z corocznego odpisu podstawowego, naliczonego w stosunku do przeciętnej liczby zatrudnionych osób. Wysokość odpisu podstawowego wynosi na jednego zatrudnionego 37,5% przeciętnego wynagrodzenia

miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim lub w drugim półroczu roku poprzedniego, jeżeli przeciętne wynagrodzenie z tego okresu stanowiło kwotę wyższą.

W przypadku sfery budżetowej (jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych) wydatki na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych mają charakter obligatoryjny i w odniesieniu do państwowych jednostek budżetowych obciążają budżet państwa, natomiast dla pozostałych pracodawców (również w sferze produkcyjnej):

- zatrudniających według stanu na dzień 1 stycznia danego roku co najmniej 20 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty, przepisy umożliwiają pewną swobodę regulacji w granicach określonych ustawą, w tym: dopuszczają zarówno rezygnację z tworzenia zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, jak również dają możliwość do określenia wysokości odpisu na Fundusz na wyższym, jak i niższym poziomie niż ustawowy,

- zatrudniający według stanu na dzień 1 stycznia danego roku mniej niż 20 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty mogą tworzyć Fundusz lub mogą wypłacać świadczenie urlopowe na zasadzie dobrowolności, z uwzględnieniem obowiązków pracodawców w tym zakresie, określonych ustawą.

Fundacja SYNOPSIS, w ramach Porozumienia Autyzm-Polska, złożyła wniosek o uzupełnienie projektu ustawy poprzez dodanie przepisu, odpowiadającego art. 32 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1877), w brzmieniu:

W roku 2016 na realizację zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży jednostka samorządu terytorialnego przeznacza środki w wysokości nie mniejszej niż wynikająca z podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, określonego w przepisach wydanych na podstawie art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1115, 1574 i 1644), w zakresie tych zadań.

Zdaniem Fundacji uzupełnienie projektu ustawy o postulowany zapis stworzy placówkom oświatowym realne możliwości wypełniania obowiązków nałożonych ustawą o systemie oświaty.

Centrum Badań nad Niepełnosprawnością złożyło wniosek o uzupełnienie projektu ustawy poprzez dodanie przepisu w brzmieniu:

W roku 2016 na realizację zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży jednostka samorządu terytorialnego przeznacza środki w wysokości nie mniejszej niż wynikająca z podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, określonego w przepisach wydanych na podstawie art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w zakresie tych zadań.

Jak wyjaśniono, samorządy wykorzystują środki z subwencji naliczanej na dzieci z racji ich niepełnosprawności na różne inne wydatki, w tym ogólne wydatki na oświatę. Jest to całkowicie niezgodne z celami naliczania tej części subwencji oświatowej, ale niestety nie jest sprzeczne z obowiązującym prawem (zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego).

Rzecznik Uczniów Niepełnosprawnych Stowarzyszenie Nie-Grzeczne Dzieci wniosł o uzupełnienie projektu o przepis dotyczący wydawania subwencji oświatowej przez jednostki samorządu terytorialnego, w brzmieniu:

W roku 2016 na realizację zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży jednostka samorządu terytorialnego przeznacza środki

w wysokości nie mniejszej niż wynikająca z podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, określonego w przepisach wydanych na podstawie art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w zakresie tych zadań.

W roku 2015 wprowadzono regulacje prawne, które wymusiły na samorządach wydatkowanie na zadania związane z kształceniem dzieci z niepełnosprawnościami, kwot nie mniejszych niż te, które budżet państwa przekazał im z tytułu niepełnosprawności tych dzieci. Zasadne jest uwzględnienie przepisu w proponowanym brzmieniu w roku 2016.

Fundacja Instytutu Rozwoju Regionalnego wniosła o uzupełnienie projektu o przepis zobowiązujący jednostki samorządu terytorialnego do wydatkowania środków w wysokości nie niższej niż zostały naliczone w subwencji oświatowej na realizację zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy.

Propozycje **Fundacji SYNOPSIS**, **Centrum nad Niepełnosprawnością**, **Rzecznika Uczniów Niepełnosprawnych Stowarzyszenie Nie-Grzeczne Dzieci** oraz **Fundacji Instytutu Rozwoju Regionalnego**, dotyczące uzupełniania projektu ustawy, są zbieżne.

Propozycje nie zostały uwzględnione z uwagi na to, że nie jest możliwe docelowe regulowanie kwestii przeznaczania i wydatkowania przez organy prowadzące szkoły i placówki środków na realizację zadań związanych ze stosowaniem specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży w wysokości nie mniejszej niż zostały na te zadania naliczone w części oświatowej subwencji ogólnej na dany rok budżetowy w drodze ustaw „okołobudżetowych”. Wprowadzona w 2015 r. regulacja miała charakter jednorazowy.

Kwestie systemowej regulacji obowiązku realizowania określonych w pismach zajęć przez organy prowadzące szkoły i dyrektorów poszczególnych szkół powinny zostać dokonane w ustawie właściwej dla rozstrzygnięć związanych z organizacją systemu oświaty i wychowania, tj. w ustawie o systemie oświaty, przez Ministra Edukacji Narodowej jako ministra właściwego w przedmiotowej sprawie zgodnie z zakresem kompetencji określonym przepisami ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

Warto też zauważyć, że Minister Edukacji Narodowej wystąpił z inicjatywą doprecyzowania w ustawie o systemie oświaty przepisów wskazujących na obowiązek realizowania tego typu zajęć przez organy prowadzące szkoły i dyrektorów poszczególnych szkół. Stosowne zmiany zostały wprowadzone w treści art. 5a ust. 2 i art. 39 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 357) i weszły w życie z dniem 31 marca 2015 r.

Rada Ministrów, na posiedzeniu w dniu 1 grudnia 2015 r., podjęła decyzję o uzupełnieniu projektu ustawy o wnioskowaną regulację.

NSZZ „Solidarność” negatywnie zaopiniował projekt ustawy w szczególności:

- 1) w zakresie utrzymania kwoty bazowej dla wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej na niezmiennym poziomie w stosunku do roku 2015, wnosząc jednocześnie o zrewidowanie ustawy budżetowej na rok 2016, tak aby została w niej odzwierciedlona propozycja waloryzacji wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej na poziomie nie niższym niż 10,5%.
- 2) w części „zamrożenia” wysokości odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych.
- 3) w zakresie proponowanych regulacji dotyczących Funduszu Pracy.

- 4) ograniczenia środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego w trybie art. 70a ust. 1 ustawy – Karta Nauczyciela.

Uwagi nieuwzględnione.

Uwaga pierwsza jest co do zasady bezprzedmiotowa, gdyż projekt ustawy nie reguluje tych kwestii; wynikają one z projektu ustawy budżetowej a nie ustawy o budżecie.

Propozycja utrzymania podstawy odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych na poziomie roku 2010 wynika z konieczności zachowania puli wydatków mieszczących się w stabilizującej regule wydatkowej.

W przypadku sfery budżetowej (jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych) wydatki na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych mają charakter obligatoryjny i w odniesieniu do państwowych jednostek budżetowych obciążają budżet państwa, natomiast dla pozostałych pracodawców (również w sferze produkcyjnej):

- zatrudniających według stanu na dzień 1 stycznia danego roku co najmniej 20 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty, przepisy umożliwiają pewną swobodę regulacji w granicach określonych ustawą, w tym: dopuszczają zarówno rezygnację z tworzenia zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, jak również dają możliwość do określenia wysokości odpisu na Fundusz na wyższym, jak i niższym poziomie niż ustawowy,
- zatrudniający według stanu na dzień 1 stycznia danego roku mniej niż 20 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty mogą tworzyć Fundusz lub mogą wypłacać świadczenie urlopowe na zasadzie dobrowolności, z uwzględnieniem obowiązków pracodawców w tym zakresie, określonych ustawą.

Należy również zauważyć, że odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli oraz pracowników uczelni publicznych naliczany jest na preferencyjnych zasadach. Pomimo „zamrożenia” w roku 2016 wysokości odpisu, w dalszym ciągu ww. pracownicy znajdują się w korzystniejszej sytuacji niż pracownicy innych grup zawodowych. Ponadto za nieuzasadniony należy uznać pogląd, że proponowane zapisy ustawy należy traktować jako niezrealizowanie trój etapowej regulacji płac w szkolnictwie wyższym. W latach 2013–2015 uczelnie publiczne otrzymały dodatkowe środki na poprawę płac pracowników. Poza tym, zakładowy fundusz świadczeń socjalnych nie jest wynagrodzeniem.

W projekcie planu finansowego Funduszu Pracy na rok 2016 wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu zostały zaplanowane w wyższej kwocie niż w planie finansowym Funduszu Pracy na rok 2015 stanowiącym załącznik do ustawy budżetowej na rok 2015. Na ten cel zaplanowano kwotę 835 329 tys. zł przy jednoczesnym zwiększeniu wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu o kwotę 700 325 tys. zł.

W zakresie finansowania specjalizacji oraz realizacji staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentyistów, pielęgniarek i położnych ze środków Funduszu Pracy należy zauważyć, że w roku 2016 na ten cel zaplanowano 835 329 tys. zł, tj. na poziomie planu finansowego Funduszu Pracy na rok 2015 stanowiącego załącznik do ustawy budżetowej na rok 2015.

Częściowe finansowanie rezydentur ze środków budżetu państwa jest konieczne. Umożliwi ono realizację specjalizacji przez wszystkich absolwentów uczelni medycznych z lat 2012–2015 i jest kontynuacją zadania rozpoczętego w roku 2015.

Projekt ustawy nie nakłada na organy prowadzące szkoły ograniczenia w wydatkowaniu środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, a ma na celu jedynie elastyczne planowanie środków na ten cel. Decyzję w tym zakresie podejmować będą organy prowadzące szkoły, bezpośrednio realizujące zadania z zakresu oświaty, które są finansowane z ich dochodów. Zasada celowego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych wymaga m.in. optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, a zatem również uwzględnienia m.in. możliwości pozyskania na omawiane zadanie środków z EFS w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych.

Związek Harcerstwa Polskiego wniósł o przywrócenie do projektu ustawy zapisu umożliwiającego ustalenie dotacji przez Ministra Edukacji Narodowej w celu realizacji zadań związanych z przygotowaniem Światowego Jamboree Skautowego. Uwzględnienie takiego przepisu w projekcie ustawy, zdaniem Naczelnika, jest konieczne ze względu na realizację uchwały Rada Ministrów z dnia 20 maja 2014 r.

Uwaga nieuwzględniona.

Brak w projekcie ustawy przepisu dotyczącego możliwości dofinansowania zadania publicznego związanego z przygotowaniem do XXV Światowego Jamboree Skautowego w Polsce w roku 2023 nie podważa deklaracji współpracy w zorganizowaniu ww. imprezy wyrażonej w uchwale Rady Ministrów nr 81/2014 z dnia 20 maja 2014 r. Gwarancje poszczególnych ministrów niezbędne w przypadku imprezy masowej o charakterze międzynarodowym pozostają nadal aktualne. Nie oznacza to jednak, że budżet państwa na każdym etapie procesu ubiegania się o prawo do organizacji Światowego Jamboree Skautowego winien partycypować w kosztach związanych z kandydaturą Związku Harcerstwa Polskiego. Środki budżetu państwa przyznane w latach 2014-2015 miały wspomóc Związek Harcerstwa Polskiego na wstępnym etapie starań o przyznanie prawa do organizacji tej imprezy.

Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych:

1) podtrzymało negatywne stanowisko w sprawie „zamrożenia” funduszu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej wyrażone w Opinii Ogólnopolskiego porozumienia Związków Zawodowych w sprawie projektu budżetu państwa na rok 2016;

2) negatywnie zaopiniowało propozycje zmian w zakresie „zamrożenia” podstawy naliczania odpisu na:

- zakładowy fundusz świadczeń socjalnych,
- zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli,
- zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla pracowników uczelni publicznych,
- fundusz socjalny dla żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin,
- fundusz socjalny dla żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin,

3) wyraziło sprzeciw wobec obciążania Funduszu Pracy kosztami związanymi ze specjalizacją oraz realizacją staży podyplomowych nauczycieli, lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarek i położnych. Zwróciło jednocześnie uwagę, że finansowanie staży podyplomowych oraz szkoleń specjalistycznych tylko jednej grupie zawodowej stanowi dyskryminację pozostałych grup zawodowych.

Uwagi nie mogą zostać uwzględnione.

Ad 1) Uwaga bezprzedmiotowa, ponieważ ustawa o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2016 nie dokonuje „mrożenia” funduszu wynagrodzeń.

Ad 2) Przepisy dotyczące „zamrożenia” świadczeń z funduszy socjalnych wynikają z konieczności zachowania puli wydatków mieszczących się w stabilizującej regule wydatkowej.

Ad 3) Podobnie jak stwierdzono powyżej odnośnie do stanowiska NSZZ „Solidarność” oraz Konfederacji Lewiatan należy podkreślić, iż proponowane regulacje mają na celu umożliwienie kontynuowania staży i szkoleń przy jednoczesnym zwiększeniu wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu.