

DSR, DP-uf
P. ucinisty



RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI

PREZES

Maciej Berek

KANCELARIA GŁÓWNA
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
60-513 Warszawa, ul. Nowoursynowska 133/5

Data wpływu: 14-10-2014

Nr pisma: 102542

Warszawa, dnia 13 października 2014 r.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
BIURO MINISTRA

14-10-2014

L. dz. 9359/14

P. ABM
W. And

RCL.DPS-50-120/14

14-10-2014

102542/9145
Stawna, Maciej Berek

Pan

Władysław Kosiniak-Kamysz

Minister Pracy i Polityki Społecznej

Odpowiadając na pismo z dnia 29 września 2014 r. (znak: DSR-II-021-4(1)-AB/14) dotyczące projektu ustawy o Karcie Dużej Rodziny, Rządowe Centrum Legislacji uprzejmie informuje, że do przedmiotowego dokumentu zgłasza następujące uwagi:

1. Zakres przedmiotowy projektowanej regulacji, określony przepisem art. 1 ustawy, ma obejmować m.in. zasady przyznawania uprawnień osobom posiadającym Kartę Dużej Rodziny (dalej „Karty”) oraz zasady korzystania z tych uprawnień. Dodatkowo przepis art. 2 ust. 2 projektu ustawy stanowi o zwolnieniach, ulgach, zniżkach i innych uprawnieniach „ustalonych w trybie określonym w niniejszej ustawie”. Na wstępie należy zatem zauważyć, że propozycje przedstawione w projekcie ustawy nie zawierają norm, które określałyby zasady przyznawania uprawnień osobom legitymującym się Kartą i korzystania przez te osoby z takich uprawnień, a w zakresie „trybu ustalania” odnoszą się jedynie do uprawnień przyznawanych przez podmioty inne niż „instytucje zgłoszone przez właściwych ministrów” (art. 24 projektu). Przede wszystkim należy jednak podkreślić, że projektowana ustawa nie zawiera przepisu, który określałby sam przedmiot uprawnienia przysługującego posiadaczowi Karty (ustawa nie może ustanawiać uprawnienia bez wyznaczenia jego zakresu). Wobec powyższego, konieczne jest (co sygnalizowano już w toku roboczych kontaktów na wstępnym etapie opracowywania projektowanej ustawy) sformułowanie przepisu określającego istotę uprawnienia posiadacza Karty (np. przez wskazanie, że będzie ono polegać na korzystniejszym od ogólnie obowiązującego dostępie do towarów, usług lub innych form działalności oraz/albo przyznawaniu zwolnień ulg i zniżek w odpłatności za towary usługi lub inne formy działalności), a ponadto uzupełnienie projektu o regulacje odnoszące się do zakresu podmiotowego określonego w art. 1 i 2 ust. 2 ustawy.

2. Poza wskazany wyżej przedmiot ustawy wykracza natomiast przepis art. 29 ust. 1 projektu, zgodnie z którym Rada Ministrów może przyjąć rządowy program mający na celu działania w zakresie promocji i wspierania rodzin wielodzietnych – jak się bowiem wydaje, program ten (np. w zakresie „zwiększania szans rozwojowych i życiowych dzieci i młodzieży z rodzin wielodzietnych”) będzie funkcjonował „obok” uprawnień wynikających z faktu posiadania albo nieposiadania Karty. Dodatkowo należy zauważyć, że przepisy art. 29 powielają budzącą wątpliwości konstrukcję (występującą w przepisach o pomocy społecznej), w której Rada Ministrów przyjmuje program w drodze uchwały (a więc co do zasady aktu wewnętrznego obowiązującego), a następnie ustanawia przepisy „wykonawcze” do tej uchwały w drodze rozporządzenia (tj. przepisów powszechnie obowiązujących). Proponuje się zatem, w przypadku zachowania projektowanego zakresu przedmiotowego ustawy – rezygnację ze wskazanej wyżej regulacji, a w przypadku podjęcia decyzji o rozszerzeniu przedmiotu ustawy na inne niż Karta formy pomocy rodzinom wielodzietnym – zastąpienie jej fakultatywnym upoważnieniem do określenia przez Radę Ministrów ewentualnego programu działań na rzecz rodzin wielodzietnych w drodze rozporządzenia.
3. Wątpliwości budzi treść upoważnienia do wydania aktu wykonawczego zawartego w art. 22 projektu ustawy – w części dotyczącej określenia w rozporządzeniu „wysokości kosztów realizacji ustawy przez gminę, wojewodę oraz organizację pozarządową”. Biorąc pod uwagę, że stosownie do treści przepisów art. 30 ust. 1, 2 i 5 projektu ustawy z budżetu państwa będzie finansowana realizacja zadań gminy wynikających z ustawy oraz będą pokrywane „koszty” wojewodów i organizacji pozarządowych związane z zawieraniem umów z podmiotami przyznającymi uprawnienia posiadaczom Karty, wydaje się, że jeżeli intencją projektodawców jest wyznaczenie górnej granicy finansowania przez budżet państwa powyższych kosztów (na co wskazuje dołączony projekt rozporządzenia), to powinna ona zostać określona w ustawie (co pozwoli chociażby na jednoznaczne określenie skutków finansowych projektowanej regulacji), natomiast na poziomie aktu wykonawczego niezbędne wydaje się określenie trybu i terminów przekazywania środków z budżetu państwa gminom, wojewodom i organizacjom pozarządowym, a także sposobu rozliczania przekazanych środków. Dlatego proponuje się dokonanie ponownej analizy przepisów dotyczących finansowania zadań wynikających z projektowanej ustawy w kontekście późniejszych praktycznych aspektów jej funkcjonowania i stosowne przeformułowanie upoważnienia do wydania aktu wykonawczego (przy czym ze względu na przedmiot regulacji wydaje się zasadne wydzielenie w tym zakresie odrębnego upoważnienia i jego zamieszczenie w rozdziale 5 projektu określającym zasady finansowania zadań ustawowych).

4. Projektowany art. 10 ust. 4 ustawy określa dokumenty potwierdzające prawo do otrzymania Karty, których oryginały lub odpisy „okazuje” osoba składająca wniosek o jej przyznanie. Biorąc pod uwagę zamknięty katalog osób uprawnionych do posiadania Karty i przesłanek, jakie muszą zostać spełnione, aby możliwe było uzyskanie Karty przez te osoby, nie znajduje uzasadnienia przyjęcie przez projektodawców otwartego katalogu dokumentów, które mogą być żądane przez organ badający wniosek o przyznanie Karty. Stąd we wprowadzeniu do wyliczenia należy skreślić wyrazy „w szczególności”, ewentualnie przy jednoczesnym uzupełnieniu wykazu dokumentów o inne, zidentyfikowane przez projektodawców jako niezbędne w toku toczącego się postępowania.
5. Zaproponowane w art. 33 projektu ustawy zmiany w ustawie z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2012 r. poz. 1138, z późn. zm.) wydają się nie oddawać w pełni intencji projektodawców co do objęcia wszystkich osób posiadających Kartę 37% ulgą na przejazd środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego w pociągach osobowych, pospiesznych i ekspresowych na podstawie biletu jednorazowego oraz 49% ulgą na przejazd tymi środkami na podstawie biletu miesięcznego. O ile bowiem w przepisie art. 4 ust. 4 powyższej ustawy zakłada się dodanie pkt 5 przyznającego prawo do ulgi rodzicom lub małżonkom rodziców (posiadających Kartę), o tyle bez zmian pozostawia się przepis art. 4 ust. 4 pkt 2, który przyznaje prawo do ulgi młodzieży uczącej się, ale nie dłużej niż do ukończenia 24. roku życia. Tym samym pozostawia się bez prawa do ulgi (uczącą się) młodzież w wieku 25 lat, która może posiadać Kartę stosownie do treści przepisu art. 11 ust. 1 pkt 3 i 6 projektu ustawy. Powyższą niekonsekwencję należałoby zatem wyeliminować przez odpowiednią zmianę przepisu art. 4 ust. 4 pkt 2 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.

Projekt ustawy wymaga ponadto dokonania poprawek o charakterze legislacyjnym i redakcyjnym, których propozycja zostanie przekazana w trybie roboczym.

