**Stanowisko**

**Zarządu Związku Miast Polskich**

**z dnia 23 maja 2017 roku**

**w sprawie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z systemem wsparcia rodziny**

Związek Miast Polskich pozytywnie ocenia wiele z propozycji zawartych w projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z systemem wsparcia rodzin. W szczególności dotyczących: wyłączenia stosowania mechanizmu utraty dochodu; ustalenia dochodu osób prowadzących działalność gospodarczą na podstawie przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym; rozszerzenia listy podmiotów, które mogą założyć żłobek; doprecyzowania warunków wspólnego prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego razem z przedszkolem; uruchomienia programu rozwoju opieki nad dziećmi do lat 3 ze środków Funduszu Pracy w celu zwiększenia tempa rozwoju instytucji opieki nad dziećmi; poszerzenia katalogu osób uprawnionych do posiadania Karty Dużej Rodziny oraz wprowadzenia usługi wyświetlania w środkach komunikacji elektronicznej danych zawartych w Karcie wraz z usługami ułatwiającymi korzystanie z uprawnień przyznanych jej posiadaczom.

**Niestety, projekt ustawy zawiera także rozwiązania, które ocenić należy negatywnie, tym bardziej, że naruszają one konstytucyjną doktrynę kształtowania państwa w oparciu o zasadę pomocniczości, oraz zagwarantowany samorządom w Konstytucji udział w dochodach publicznych odpowiedni do przypadających im zadań i ochronę praw majątkowych.**

**Zarzut ten dotyczy w pierwszym rzędzie pozbawiania samorządów wojewódzkich kolejnych zadań i przenoszenia ich do administracji rządowej, a w przypadku samorządów gminnych do nakładania na nie nowych zadań bez zagwarantowania źródeł pokrycia kosztów ich realizacji oraz pozbawienia gmin dochodów majątkowych.**

**Projektodawcy nie przewidują np. dodatkowych dochodów dla gmin z tytułu realizowania nowych zadań, takich jak:**

* **weryfikacja prawa do świadczeń pod kątem ustalenia, czy nie zaistniały okoliczności wyłączające zastosowanie mechanizmu utraty i uzyskania dochodu, wraz z ewentualnym ustaleniem obowiązku zwrotu świadczeń nienależnie pobranych,**
* **opiniowanie spełniania warunków sanitarnych przez kluby dziecięce,**
* **opiniowanie pod kątem bezpieczeństwa inwestycyjnego klubów dziecięcych (opiniowanie projektów budowlanych, wydawanie zaleceń do projektów budowlanych),**
* **rozszerzenie obowiązków z zakresu kontroli I nadzoru nad podmiotami prowadzącymi instytucje opieki (uregulowania dotyczące wyżywienia w żłobkach i klubach dziecięcych, obowiązek weryfikacji przekazywania aktualizacji w aplikacji „Rejestr Żłobków”).**

**Z drugiej strony pomniejsza się dochody gmin i powiatów poprzez ustawowe zwolnienie żłobków   
i klubów dziecięcych z opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania i użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.**

**Mamy nadzieję, że w toku dalszych prac legislacyjnych uda się usunąć tego typu wady projektu.**

Niezależnie od powyższych zastrzeżeń natury ogólnej, przedstawiamy uwagi szczegółowe odnoszące się do proponowanych regulacji, prosząc o ich uwzględnienie.

**Zmiany w ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3**

1.Proponujemy zachowanie dotychczasowych standardów w zakresie liczby dzieci, nad którymi sprawowana ma być opieka przez jednego opiekuna. Naszym zdaniem, zmiana zawarta w projekcie ustawy spowoduje pogorszenie możliwości sprawowania właściwej opieki nad dzieckiem. Proponowanie jednej opiekunce sprawowania opieki nad dziesięciorgiem dzieci nie jest dobrą zmianą, nie zagwarantuje właściwego bezpieczeństwa dzieciom do lat 3. Tego typu standard zatrudniania personelu utrudniać może także obserwację i analizę zachowania dzieci w grupie. Trudniej również będzie zadbać o rozwój dzieci i kształtowanie nowych umiejętności.

W tym przypadku nie można porównywać tej grupy wiekowej do dzieci przedszkolnych, które są znacznie bardziej samodzielne i w innej komunikacji z opiekunem, wynikającej z różnic rozwojowych.

2.Proismy o niedokonywanie zmian w zakresie obowiązujących standardów lokalowych w żłobku. Prowadzenie żłobka w lokalu, który nie dysponuje dwoma salami (bawialnią, sypialnią) szczególnie w przypadku dzieci najmłodszych zdecydowanie wpłynie na pogorszenie warunków pobytu w placówce (najczęściej dzieci potrzebują odpoczynku o różnych porach dnia).

3. Uważamy, ze konieczne jest zachowanie jednakowych standardów lokalowych odnoszących się do wszystkich proponowanych form sprawowania opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Ocena warunków sanitarno-epidemiologicznych i bezpieczeństwa przeciwpożarowego winna być dokonywana przez Sanepid i Straż Pożarną. Tylko takie rozwiązanie, tj. ocena przez instytucje do tego celu powołane, zagwarantuje jednakowe bezpieczeństwo w każdej placówce sprawującej opiekę nad małymi dziećmi.

4. Prosimy o dookreślanie wymogów kwalifikacyjnych dotyczących opiekuna w żłobku. Ogólne sformułowanie umożliwiające dostęp do zawodu opiekuna w żłobku osobom kończącym studia wyższe, których program obejmował zagadnienia związane z opieką lub rozwojem małego dziecka, będzie budziło wiele wątpliwości z punktu widzenia organu sprawującego nadzór i utrudniało przeprowadzenie prawidłowej weryfikacji kwalifikacji pracowników żłobka.

Zmiana dotycząca wymagań w zakresie kwalifikacji opiekunów poprzez obniżenie istniejących obecnie wymagań spowodować może obniżenie standardu świadczonych przez żłobki usług. Kompetencje osób zatrudnionych w placówkach opieki dla dzieci do lat trzech są ważne z uwagi na proces edukacyjno-wychowawczy, który ma miejsce już żłobku.

5. Równocześnie sygnalizujemy, że w zakresie wymogów dotyczących opiekunów w żłobkach, klubach dziecięcych, dyrektorów żłobków i osób kierujących pracą klubów dziecięcych nadal istnieje problem, jak potwierdzać, czy osoba:

1) daje rękojmię należytego sprawowania opieki nad dziećmi (bazujemy na oświadczeniach),

2) nie jest i nie była pozbawiona władzy rodzicielskiej oraz władza rodzicielska nie została jej zawieszona ani ograniczona (bazujemy na oświadczeniach),

3) wypełnia obowiązek alimentacyjny, w przypadku, gdy taki obowiązek został nałożony na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego o przez sąd (bazujemy na oświadczeniach),

4) nie została skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne (wymagamy zaświadczeń).

6. Zawracamy uwagę, że dodatkowym zadaniem gmin, bez zagwarantowania na nie środków finansowych, ma być prowadzenie bieżących konsultacji projektów budowlanych lub remontowych dla podmiotów zakładających żłobki i kluby dziecięce (do rozważenia przedstawmy wydawanie przez gminy ogólnych zaleceń dotyczących projektów budowlanych czy też remontowych przyszłych placówek żłobkowych)

7. Naszym zdaniem nie na gminach, a na podmiotach prowadzących żłobki, ciążyć powinien obowiązek składania bieżących informacji o liczbie zapisanych dzieci oraz wysokości opłat. Podmioty te powinny mieć dostęp do platformy ministerialnej monitorującej funkcjonowanie placówek zajmujących się opieką dzieci do lat 3.

**Zmiany w ustawie z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci**

1.Proponujemy odstąpienie od weryfikacji świadczeń przyznanych po upływie 3 miesięcy   
i zastosowanie dotychczasowego rozwiązania, tj. nałożenia na stronę obowiązku niezwłocznego informowania o zmianie sytuacji dochodowej (takie rozwiązanie znajdujemy w art. 25 ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz art. 19 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, zgodnie z którym to na świadczeniobiorcy spoczywa obowiązek informowania o każdej zmianie sytuacji mającej wpływ na prawo do świadczeń, w tym utraty lub uzyskania dochodu). Proponowana zmiana nakłada na gminę prowadzenie kolejnych długotrwałych postępowań, których koszty będą nieadekwatne do osiągniętych rezultatów. Działania te przy tak ogromnej liczbie świadczeniobiorców są czasochłonne i trudne do realizacji System informatyczny nie przewiduje monitorowania terminów, w których upływa 3 miesięczny okres od daty utraty dochodu.

Już teraz na organie właściwym ciąży szereg obowiązków samodzielnego gromadzenia i weryfikacji danych, w tym informacji o dochodach rodziny. Zniesienie obowiązku gromadzenia i dostarczania przez osoby ubiegające się o świadczenia stosownych zaświadczeń, z pewnością odciążyło obywateli, jednak z drugiej strony cała odpowiedzialność za prawidłowe ustalenie stanu faktycznego ciąży na realizatorach ustaw. W tej sytuacji uważamy, że to na osobie, której przyznano świadczenie, ciążyć powinien obowiązek niezwłocznego informowania organu właściwego o ponownym podjęciu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej/zarejestrowaniu działalności gospodarczej, jak to ma miejsce w aktualnie obowiązujących przepisach. Warty podkreślenia jest fakt, że składając wnioski   
o ustalenie prawa do świadczeń, osoba ubiegająca się o świadczenie, zostaje zapoznana   
z obowiązującymi przepisami, co potwierdza stosownym podpisem. Naszym zdaniem osoby ubiegające się o świadczenia, muszą być bardziej świadome obowiązujących przepisów w zakresie świadczeń. Trend do ułatwiania wszystkiego przez urzędy, z jednej strony znosi bariery administracyjne i jest dużym ułatwieniem dla obywateli, z drugiej strony - niesie ze sobą ryzyko zanikania postaw wymagających „dania czegoś od siebie”. W praktyce działania ośrodków pomocy społecznej bardzo często zdarzają się sytuacje, że np. osoby ubiegające się o świadczenia nie potrafią określić, czy rozliczały się z urzędem skarbowym, czy też uzyskały dochody nieopodatkowane, tłumacząc to możliwościami samodzielnego sprawdzenia tych informacji przez organ.

2. Prosimy o dookreślenie, czy przy ustalaniu miesięcznego dochodu osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, pod uwagę będzie brana np. 1/12 dochodu wynikającego z obwieszczenia corocznie ogłaszanego przez ministra właściwego, czy też w takiej sytuacji klient będzie składał oświadczenie, w którym zadeklaruje miesięczny dochód uzyskany. Dotychczasowe rozwiązania nie wskazują jednoznacznie, czy dotyczą one zasad ustalania przeciętnego miesięcznego dochodu członka rodziny osiągniętego w roku kalendarzowym poprzedzającym okres ustalania prawa do świadczenia, czy też obejmują zasady ustalania tego dochodu również w przypadku rozpoczęcia prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej.

3. Uważamy, że powinno się wprowadzić rozwiązania chroniące osoby deklarujące samotne wychowywanie dziecka przed utratą przysługujących im z tego tytułu świadczeń (uzyskanych na podstawie złożonej deklaracji), do czasu ustalenia alimentów na rzecz dziecka. Widźmy potrzebę ustalania okresu przejściowego rozwiązującego powyższą kwestię lub rezygnację z proponowanej zmiany.

4. Analogicznie jak w pkt 3, postulujemy o wprowadzenie przepisu chroniącego osoby wnoszące o przyznanie jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka lub rezygnację z proponowanej zmiany. Często bowiem postępowania w sprawie zasądzenia alimentów przedłużają się, co może skutkować upłynięciem okresu wskazanego w ustawie, w którym wnioskodawca może ubiegać się o tego typu zapomogę (co do zasady 12 miesięcy od dni narodzin dziecka).

5.Proponujemy uzupełnienie zapisów ustawy o dookreślanie terminu uzyskania prawa do świadczenia, w przypadku nadania wniosku drogą pocztową za pośrednictwem polskiej placówki pocztowej.

Projekt zmiany ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci nie usuwa wątpliwości dotyczącej tej kwestii. Zgodnie z art. 18 ust. 2 tej ustawy prawo do świadczenia wychowawczego ustala się, począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami,   
do końca okresu (do dnia 30 września roku następnego), nie wcześniej niż od dnia urodzenia się dziecka, objęcia dziecka opieką lub przysposobienia dziecka. Jednocześnie ustawodawca posłużył się w art. 18 ust. 3 cyt. ustawy sformułowaniem „złożony wniosek", co prowadzi do dualizmu w zakresie daty, od której świadczenie wychowawcze może zostać przyznane.

Ponadto zgodnie z art. 61 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego, datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej.

W konsekwencji, brak jest jednoznacznej interpretacji przepisów związanych z kwestią miesiąca,   
od którego należy ustalić prawo do świadczenia wychowawczego, w przypadku nadania wniosku drogą pocztową za pośrednictwem polskiej placówki pocztowej (np. nadanie w marcu 2017 r., wpływ   
do organu w kwietniu 2017 r.). Orzecznictwo (zarówno organu wyższego stopnia, jak i sądów administracyjnych) nie jest w tej kwestii jedno znaczne.

**Zmiany w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny**

1.Wprowadzenie usługi prezentowania w środkach komunikacji elektronicznej danych zawartych   
w Karcie Dużej Rodziny wraz z usługami ułatwiającymi korzystanie z uprawnień przyznawanych   
na podstawie Karty jest rozwiązaniem dobrym i korzystnym dla beneficjentów.

Zasadnym wydaje się jednak wprowadzenie rozwiązania, w którym uzyskiwanie dostępu do aplikacji mobilnej dla osób, którym wójt (prezydent miasta) przyznał już prawo do Karty i posiadają one Kartę w formie tworzywa sztucznego, będzie się odbywało bez dodatkowego udziału wójta.

Z treści projektu ustawy wynika, że w przypadku chęci posiadania aplikacji, beneficjent będzie musiał złożyć stosowny wniosek o dostęp do elektronicznej wersji Karty. Spowoduje to konieczność ponownej obsługi większości rodzin posiadających już Kartę. Ponowna obsługa tych rodzin będzie dla nich niezrozumiała, kosztowna i może spowodować negatywny odbiór dobrego rozwiązania. Jednocześnie biorąc pod uwagę doświadczenia i aktualnie ponoszone przez gmin koszty obsługi wniosków o KDR, informujemy, że zaproponowany koszt realizacji przez gminę ww. usługi w wysokości 1,34 zł jest zdecydowanie zbyt niski.

**Inne przepisy**

1. Zgodnie z art. 32 ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin zakłada się utrzymanie wysokości świadczeń oraz kryterium dochodowego na tym samym poziomie. Kryterium dochodowe oprócz osób pobierających zasiłki rodzinne dotyczy również osób pobierających specjalny zasiłek opiekuńczy z tytułu opieki nad starszą osobą niepełnosprawną. Rodziny te nie otrzymują świadczeń 500 plus jak również zasiłków rodzinnych, tak więc trudno mówić w tych przypadkach o poprawie sytuacji finansowej rodziny.

Zgodnie z obowiązującym Rozporządzeniem z dnia 7 sierpnia 2015 r. w sprawie wysokości dochodu uprawniającego do świadczeń rodzinnych, od dnia 1 listopada 2017 r. miała nastąpić podwyżka świadczeń rodzinnych oraz zwiększenie kryterium dochodowego. W proponowanej zmianie, do ustawy nie zostało uwzględnione to zwiększenie.

Ponadto nie uwzględniono również zmiany kryterium dochodowego dla osób pobierających świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Obecnie matka pracująca, samotnie wychowująca jedno dziecko praktycznie nie uzyska wsparcia w postaci ani zasiłku rodzinnego, ani 500 plus. Niskie kryterium dochodowe powoduje również brak uprawnień do świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

2. Postulujemy o zmodyfikowanie zapisu, że ustalenie uprawnień do świadczeń następuje we wskazanych terminach, natomiast wypłata świadczeń następuje niezwłocznie po doręczeniu decyzji (dot. art. 26 ustawy o świadczeniach rodzinnych). Zapisy aktualnie obowiązujące sprawiają problemy organizacyjne, w szczególności z uwagi na konieczność wcześniejszego składania zapotrzebowania na środki finansowe.

3. Wnioskujemy o wprowadzenie zmiany w zapisie dotyczącym świadczeń nienależnie pobranych   
i naliczania odsetek w przypadku wznowienia postępowania na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Aktualnie, w przypadku, jeżeli klient zataił informacje w dniu wydania decyzji i powstała konieczność wznowienia postępowania zobligowany jest do zwrotu świadczeń nienależnie pobranych bez odsetek. Sytuacja tak ma miejsce bardzo często, co wydaje się być niesprawiedliwym wobec innych przypadków, np. klient nie zgłosił zmiany sytuacji rodzinnej   
w trakcie trwającego postępowania i zobowiązany jest do zwrotu świadczeń nienależnie pobranych wraz z odsetkami.

4. Postulujemy wydłużenie okresu przejściowego dotyczącego dostosowania przez samorządy terytorialne aktualnie funkcjonujących mieszkań chronionych do nowo określonych standardów na okres do 3 lat. Powyższe stworzy możliwość gminom na przygotowanie budżetów do wydatków finansowych związanych z dostosowaniem lokali do standardów, które zostaną określone dopiero   
w przepisach wykonawczych.

5. Zwiększenie liczby uprawnionych do posiadania Karty Dużej Rodziny wiązać się będzie ze składaniem do gminy znacznej liczby nowych wniosków, a dotacja na obsługę zadania zleconego gminie wynosi zaledwie 5,36 zł za jeden wniosek. Kwota ta jest niewspółmiernie niska w stosunku do faktycznych kosztów, jakie trzeba ponieść przy weryfikacji złożonego wniosku. Postulujemy zwiększenie wysokości dotacji tak, aby pokrywała ona faktyczne koszty realizacji zadania.

6. Naszym zdaniem proponowane w ustawie rozwiązanie dotyczące wydłużenia terminu   
na rozpatrzenie składanych wniosków o świadczenia rodzinne, świadczenia wychowawcze oraz świadczenia z funduszu alimentacyjnego nie rozwiąże problemu kumulacji składanych wniosków.   
Z praktyki wynika, że około ¾ rodzin ubiegających się o świadczenia składa wnioski w pierwszym miesiącu określonym przepisami prawa. Oznacza to, że wystąpi zagrożenie sprawnego i szybkiego przyjęcia oraz rozpatrzenia wszystkich złożonych w pierwszym miesiącu wniosków. Elektronicznie wnioski składają zazwyczaj jedynie rodziny ubiegające się o świadczenie wychowawcze na drugie  
i kolejne dzieci, natomiast pozostałe rodziny składają wnioski osobiście. Będą tworzyły się ogromne

kolejki osób, które w jednym czasie (tj. w sierpniu br.) składać będą po trzy wnioski: o świadczenie

7. Wnosimy o doprecyzowanie w ustawie definicji „rodziny”. Aktualnie proponowana zmiana przepisów będzie stwarzać problemy interpretacyjne w zakresie oceny porównywalności i powtarzalności okresów sprawowania opieki naprzemiennej nad dzieckiem. W związku z powyższym zasadne jest ustalenie odgórnych okresów przebywania dziecka u każdego z rodziców w celu uznania, że opieka jest sprawowana naprzemiennie. Sformułowanie w projekcie ustawy, że opieka naprzemienna jest wtedy, gdy „sprawowana jest w porównywalnych i powtarzających się okresach” jest mało precyzyjne.

Praktyka pokazuje, że pojawiały się sytuacje, w których władza rodzicielska zgodnie z wyrokiem została powierzona obojgu rodzicom, natomiast osoby wnioskujące przedstawiały sprzeczne oświadczenia w zakresie sprawowanej opieki w poszczególnych dniach. Pracownicy socjalni również nie byli w stanie, w tak szczegółowy sposób ocenić, w jakim zakresie rodzice sprawują opiekę nad dzieckiem. Część osób twierdziła, że same spotkania z dzieckiem, które miały charakter regularny stanowią opiekę naprzemienną.

Sugeruje się wprowadzenie zapisu, w przypadku wskazania w wyroku powierzenia władzy rodzicielskiej obojgu rodzicom z ustaleniem, że miejscem zamieszkania dziecka jest miejsce matki/ojca - uprawnienie do świadczenia wychowawczego posiada ten rodzic, u którego dziecko mieszka. Pozwoliłoby to na uniknięcie sytuacji, w których rodzice mają wątpliwości, czy charakter ich opieki to opieka naprzemienna.

(-) Zygmunt Frankiewicz

Prezes Związku Miast Polskich