



MSWiA



ARC428077

Warszawa, dnia 10 lutego 2017 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER ROZWOJU
I FINANSÓW**

FS7.021.9.2017

Pan
Sebastian Chwałek

Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Granny Panie Ministrze!

Uprzejmie informuję, że do przesłanego przy piśmie z dnia 30 stycznia 2017 r. Nr DP-WLM-0231-11/2017/MM projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, zgłaszam następujące uwagi.

A. Uwagi do projektu ustawy.

1. Projekt zakłada, że w latach 2017-2026 wydatki budżetu państwa na wdrożenie i wykonywanie proponowanych przepisów wyniosą łączne 66 mln zł, w tym głównie na zatrudnienie nowych pracowników i wyposażenie ich stanowisk pracy. W 2017 r. planuje się wydatkowanie z budżetu państwa na zadania założone w projekcie 3,6 mln zł.

W tej sytuacji konieczna jest ponowna analiza proponowanych rozwiązań pod względem zasadności i celowości wprowadzanych przepisów oraz możliwości wykonywania nowych zadań w ramach posiadanych przez dysponentów środków finansowych.

Przyjęcie takiej zasady jest konieczne również z uwagi na to, że wydatki budżetu państwa na finansowanie zadań przewidzianych w ww. projekcie byłyby konieczne do poniesienia w sytuacji występowania deficytu budżetu państwa oraz jednocześnie z wydatkami na realizowany już program 500+, na uprawnienia do bezpłatnych leków dla osób, które przekroczyły 75 rok życia, na zadania związane z obniżeniem wieku emerytalnego oraz z wydatkami na przygotowywane obecnie inne, strategiczne programy Rządu.

2. W związku z tym, że ustawa budżetowa na rok 2017, została już uchwalona, należy wskazać w jakiej części, dziale i rozdziale ww. ustawy, zostały zaplanowane wydatki, o których mowa w projekcie ustawy.
3. W projekcie założono przyznanie dodatkowych środków na zwiększenie zatrudnienia w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców o 21 nowych etatów oraz w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji o 14 nowych etatów, w związku z realizacją nowych zadań. W tej sytuacji projekt powinien zostać uzupełniony o analizę stanu zatrudnienia w tych

jednostkach, wskazującą liczbę nieobsadzonych stanowisk na koniec 2016 r. oraz na początku 2017 r. i zawierającą ocenę możliwości zatrudnienia dodatkowych pracowników, koniecznych do wykonywania przez UdSC i MSWiA nowych zadań, w oparciu o posiadane wakaty i niewykorzystane środki na wynagrodzenia.

Należy zauważyć, iż zgodnie ze sprawozdaniem kwartalnym Rb-70 za III kwartał 2016 r. w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców z planowanych ogółem 406 etatów w okresie sprawozdawczym przeciętnie wykorzystano 348 etatów, co oznacza, iż pozostało niewykorzystanych 58 etatów (tj. ok. 16% planu). Podobna sytuacja występuje w części 42 – Sprawy wewnętrzne, rozdział 75001 - Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej z planowanych ogółem 871 etatów w okresie sprawozdawczym przeciętnie wykorzystano 680 etatów, co oznacza, iż pozostało niewykorzystanych 191 etatów (tj. ok. 22% planu).

Należy też zauważyć, że projekt, obok rozszerzenia kompetencji Szefa UdSC o rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w trybie granicznym oraz o orzekanie o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu (w tym o udzielenie zgody na pobyt ze względów humanitarnych), jednocześnie przewiduje też przejęcie obecnych zadań Szefa UdSC:

- w zakresie udzielania cudzoziemcom pomocy w dobrowolnym powrocie oraz przeniesienia cudzoziemca do innego państwa UE odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej - przez Komendanta Głównego Straży Granicznej,
- w zakresie wydawania decyzji o przekazaniu cudzoziemca do odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej państwa UE – przez komendanta oddziału lub placówki Straży Granicznej.

Uznają też za konieczne, aby w powyższych analizach i działaniach uwzględnić możliwość przeniesienia do MSWiA z KPRM pracowników obecnie obsługujących prace Rady do Spraw Uchodźców.

4. Do art. 1 pkt 36, w odniesieniu do nowo proponowanego art. 89z (str. 31), zastrzeżenia budzi sposób i wysokość wynagradzania członków Rady. Zgodnie z projektem, nawiązanie stosunku pracy z etatowymi członkami Rady nastąpi na podstawie powołania, a w sprawach nieuregulowanych mają zastosowanie przepisy *ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych*. W świetle powyższego osoby te będą zatrudnione na podstawie stosunku pracy w państwowej jednostce budżetowej, a ich wynagrodzenia będą podlegały pod przepisy *ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw*. Zgodnie z przepisami tej ustawy, w ustawie budżetowej planowane są kwoty wynagrodzeń dla państwowych jednostek budżetowych, dla poszczególnych grup pracowników, w podziale na części i działy klasyfikacji dochodów i wydatków (w roku 2017 r. – ujęte są w załączniku nr 6 do

ustawy budżetowej na rok 2017), natomiast pracownicy dzielą się na dwie grupy, tj. osoby objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń oraz osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

Jeśli intencją autorów projektu jest, aby omawiani członkowie Rady byli wykazywani w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, to w takim przypadku należałoby z przepisów projektowanej ustawy wykreślić przepisy dotyczące relacjonowania ich wynagrodzeń do kwoty bazowej (ust. 3 i 4). Natomiast ich wynagrodzenia, tak jak np. wynagrodzenia dla członków Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych, Państwowej Komisji Badania Wypadków Kolejowych oraz Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich, mogłyby być określane na podstawie przepisów *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek* (Dz. U. poz. 134, z późn. zm.) – dla tych pracowników wynagrodzenie zasadnicze kształtuje się od 3.560 zł do 6.600 zł w zależności od pełnionej funkcji, natomiast dodatek funkcyjny dla przewodniczącego wynosi 1.990 zł, a dla zastępcy przewodniczącego i sekretarza 1.880 zł. Należałoby jedynie dokonać odpowiedniej nowelizacji przepisów przedmiotowego rozporządzenia.

Jeśli jednak mają być oni ujęci w grupie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, to należałoby dodatkowo dokonać nowelizacji przepisów ww. ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r., w celu umożliwienia planowania wynagrodzeń w ustawie budżetowej na dany rok w nowej grupie pracowników, objętej tzw. systemem „mnożnikowym”.

5. Do art. 1 pkt 36.

W odniesieniu do nowo proponowanego art. 89zb ust. 5 (str. 33), wyjaśnienia wymaga zasadność wskazania sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, jako sądu, do którego można złożyć odwołanie od orzeczenia dyscyplinarnego wydanego w drugiej instancji, dotyczącego członka Rady do spraw Cudzoziemców.

Trzeba przypomnieć, że zgodnie z art. 367 § 2 *ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego*, sąd apelacyjny rozpoznaje apelację od wyroku sądu okręgowego jako pierwszej instancji.

6. W odniesieniu do zaproponowanej treści art. 12 – 14 projektu:

- a) Biorąc pod uwagę, że wydatki w ustawach budżetowych planowane są w tys. zł, zasadnym jest podanie kwot prezentowanych w ww. przepisach również w tych mianach tj. w tys. zł.
- b) Zaproponowane w projekcie niektóre mechanizmy korygujące mogą być trudne do realizacji. Dotyczy to przede wszystkim mechanizmu ujętego w art. 12 ust. 2 pkt 1) projektu, tj. polegającego na obniżeniu o nie więcej niż 50% wysokości wynagrodzenia osób zatrudnionych w urzędzie obsługującym Szefa Urzędu do Spraw

Cudzoziemców (...). Proponuję zatem, aby wprowadzić mechanizm uzależniający liczbę zatrudnionych osób od liczby rozpatrywanych spraw. Taki mechanizm został ujęty w ustawie z dnia 21 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 1355).

Ponadto należałoby w projekcie doprecyzować kwestię częstotliwości monitorowania wykorzystania limitu wydatków, aby szybciej reagować w sytuacji ewentualnego zagrożenia jego przekroczenia. Przykładowo jak to zostało zaproponowane w ustawie z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych w art. 64 ust. 2. Zgodnie z ww. przepisem, Szef ABW nadzoruje wykorzystanie limitu wydatków, o których mowa w ust. 1, i dokonuje oceny wykorzystania tego limitu według stanu na koniec każdego kwartału, a w przypadku IV kwartału – według stanu na dzień 20 listopada danego roku.

Dodatkowo zwracam uwagę, że określone w treści ustawy maksymalne limity wydatków nie oznaczają automatycznego zwiększania budżetu danego dysponenta o te kwoty, w ramach ogólnej kwoty wydatków budżetu państwa, a mają przede wszystkim na celu działanie wspomagające ograniczenie wzrostu wydatków. Wydatki dysponentów w dalszym ciągu są i będą planowane zgodnie z przyjętymi przez Radę Ministrów założeniami do projektu budżetu państwa na dany rok budżetowy, z wykorzystaniem Stabilizującej Reguły Wydatkowej.

- c) W projektowanym art. 12 ust. 2, wskazano ministra właściwego do spraw wewnętrznych jako organ właściwy do wdrożenia mechanizmu korygującego, polegającego na obniżeniu wysokości wynagrodzenia osób zatrudnionych w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców, czy też redukcji liczby osób zatrudnionych w tym urzędzie. Na czele Urzędu stoi Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, jako jednoosobowy centralny organ administracji państwowej, zaś minister właściwy do spraw wewnętrznych jest organem sprawującym nadzór na Szefem Urzędu.

Z uwagi na to, że powyższe mechanizmy dotyczą spraw pracowniczych, zasadne jest nadanie ust. 3, w art. 12 projektu następującego brzmienia: „*Minister właściwy do spraw wewnętrznych monitoruje wykorzystanie limitu wydatków, o których mowa w ust. 1 oraz wdraża, w porozumieniu z Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców, mechanizmy korygujące, o których mowa w ust. 2.*”.

7. Do art. 15 projektu.

Zgodnie z ww. przepisem, w celu wykonania przepisów ustawy Prezes Rady Ministrów dokona, w drodze rozporządzenia, przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń, między częściami, działami, rozdziałami budżetu państwa, z zachowaniem przeznaczenia środków publicznych wynikającego z ustawy budżetowej. W świetle obowiązujących regulacji ustawy o finansach publicznych, tj. art.

172 ust. 1, w razie zniesienia lub przekształcenia ministerstwa Prezes Rady Ministrów może, w drodze rozporządzenia, dokonywać przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych między częściami budżetu państwa, z zachowaniem przeznaczenia środków publicznych wynikającego z ustawy budżetowej. Stosownie zaś do ust. 3, przepisy ust. 1 i 2 stosuje się również w przypadku zniesienia lub przekształcenia, będących dysponentami części budżetowych, organów, urzędów i jednostek organizacyjnych podległych Prezesowi Rady Ministrów albo ministrowi lub przez nich nadzorowanych. Art. 180 ww. ustawy traktuje zaś o możliwości dokonywania przez Radę Ministrów, w przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego na terytorium państwa lub na jego części, w drodze rozporządzenia, przeniesienia planowanych wydatków budżetowych między częściami i działami budżetu państwa w celu realizacji zadań wynikających z przepisów dotyczących wprowadzenia tego stanu.

W tej sytuacji, dokonanie przeniesień, o których mowa w projektowanym art. 15, nie znajduje uzasadnienia, bowiem nie jest związane z żadną z sytuacji, o których traktują przepisy ustawy o finansach publicznych.

Ponadto, w ustawie budżetowej na rok 2017 w cz. 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów na wydatki bieżące Rady do Spraw Uchodźców zaplanowano 680 tys. zł (rozdział 75068), z czego 610 tys. zł w § 417 - wynagrodzenia bezosobowe. Zmiana przeznaczenia tej kwoty, tj. na wynagrodzenia osobowe, wywoła kolizję z limitem na wynagrodzenia ustalonym w ustawie budżetowej na rok 2017.

B. Uwagi do Oceny Skutków Regulacji.

1. Uwagi do pkt 6 – *Wpływ na sektor finansów publicznych.*

- a. Projekt przewiduje utworzenie, w miejsce obecnie funkcjonującej Rady do Spraw Uchodźców (12 członków) finansowanej z budżetu państwa, z części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, nowego organu, tj. Rady do spraw Cudzoziemców (17 członków), której obsługę organizacyjno-techniczną oraz księgową zapewni urząd ministra właściwego do spraw wewnętrznych i której działalność będzie finansowana z budżetu państwa z części 42 – Sprawy wewnętrzne.

Na str. 11 zawarto informację, że w związku z powyższym wydatki budżetu państwa:

- na wynagrodzenia 12 członków Rady oraz ich bieżące funkcjonowanie w 2017 r. oraz w kolejnych latach, zostaną sfinansowane poprzez przeniesienie środków z części dotyczącej KPRM do części ministra właściwego do spraw wewnętrznych,
- na wynagrodzenia kolejnych 5 członków Rady, ich bieżące funkcjonowanie oraz wyposażenie stanowisk pracy dla wszystkich 17 członków Rady, zostaną sfinansowane poprzez wykorzystanie środków z części 83 – Rezerwy celowe, poz. 73 – *Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym*

nowe zadania związane z poprawą finansów publicznych, w tym odbudową dochodów budżetu państwa.

W tej sytuacji należy uzupełnić OSR o informację na temat wielkości środków, które będą podlegały przeniesieniu z cz. 16 do cz. 42 oraz, które będą pochodzić z ww. rezerwy celowej.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, iż w ustawie budżetowej na rok 2017, w ramach rezerwy celowej w poz. 73 nie zostały ujęte środki na sfinansowanie skutków związanych z wejściem w życie ww. projektu ustawy. Środki tej rezerwy, co do zasady, zostały planowane na podstawie zgłoszeń poszczególnych dysponentów i wynikają z aktów prawnych, które weszły w życie w roku 2016 (skutki przechodzące) lub przewidziane są do wejścia w życie w roku 2017.

- b. Na str. 11-12 zawarta jest informacja, że wprowadzenie procedury granicznej w postępowaniu o udzielenie ochrony międzynarodowej przyniesie znaczące oszczędności dla budżetu państwa, w związku ze skróceniem okresu udzielania pomocy socjalnej cudzoziemcom ubiegającym się o ww. ochronę, które przy spełnieniu przyjętych założeń, mogą wynieść ok. 7,17 mln zł rocznie.

W związku z tym, że art. 50 ust. 1a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych stanowi, że w projektach ustaw przyjmowanych przez Radę Ministrów, których skutkiem może być zmiana poziomu wydatków jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, określa się w treści projektu maksymalny limit tych wydatków wyrażony kwotowo, na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy oddzielnie dla każdego roku, należy uwzględnić powyższe oszczędności w projekcie ustawy oraz w OSR.

Ponadto biorąc pod uwagę, że wskazane oszczędności przewyższają znacząco kwotę dodatkowych wydatków ujętych w OSR z tytułu realizacji ww. projektu wątpliwości budzą informacje dotyczące konieczności zwiększania limitów dla resortu spraw wewnętrznych z tytułu realizacji projektowanych przepisów.

2. Uwagi do załączników dołączonych do OSR:

- a. W części załącznika nr 2 - dotyczącego kalkulacji kosztów zatrudnienia 21 osób, należy skorygować dane ujęte w tabeli dotyczącej obliczonej kwoty 3% nagrody uznaniowej dla ww. pracowników. Kwoty przyjęte w tej tabeli nie wynikają z danych które przyjmuje się do wyliczenia tych wydatków.
- b. W części załącznika nr 3 – dotyczącego metodologii wyliczenia kosztów związanych z utworzeniem Rady do Spraw Cudzoziemców przedstawiono kalkulację wynagrodzeń dla członków ww. Rady. Z przedstawionych danych wynika, że wynagrodzenia dla członków tej Rady będą mieścić się w przedziale od ok. 11.200 zł do 9.900 zł. Należy zauważyć, że zgodnie z obowiązującymi przepisami, tj. rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2008 r. w sprawie wynagrodzenia i ryczałtu członków Rady do Spraw Uchodźców, wynagrodzenie

miesięczne przewodniczącego Rady wynosi 2.100 zł, zastępcy Przewodniczącego 1.500 zł a członków Rady 700 zł. Wyjaśnienia zatem wymaga przyjęcie tak wysokich kwot wynagrodzeń względem obecnie wypłacanych członkom ww. Rady.

- c. W części załącznika nr 4 – dotyczącego kalkulacji kosztów zatrudnienia 14 osób zaproponowano, żeby wynagrodzenie dyrektora komórki organizacyjnej do obsługi Rady do Spraw Cudzoziemców kształtowało się na poziomie aż 7-okrotności kwoty bazowej. Szczegółowego uzasadnienia wymaga zaproponowana wysokość wynagrodzenia dla tego stanowiska.

Z poważaniem,

Z upoważnienia Ministra Rozwoju i Finansów

[Podpis]
Hanna Malinowska
Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów