



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX KADENCJA

Warszawa, dnia 8 grudnia 2016 r.

Druk nr 288 S

SPRAWOZDANIE

KOMISJI USTAWODAWCZEJ

oraz

KOMISJI RODZINY, POLITYKI SENIORALNEJ I SPOŁECZNEJ

o projekcie ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 288)

Marszałek Senatu w dniu 29 września 2016 r. skierował do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 8 grudnia 2016 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy, wprowadziły do niego poprawkę i wnoszą o przyjęcie przez Senat jednolitego, załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.

Przewodniczący Komisji
Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
(-) Jarosław Duda

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Stanisław Gogacz

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach
i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Jednocześnie upoważnia senator Lidę Staroń do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

Art. 1. W ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 887 i 1948) w art. 78 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Zasiłek pogrzebowy przysługuje również pracodawcy, domowi pomocy społecznej, gminie, powiatowi, osobie prawnej kościoła lub związku wyznaniowego, a także osobie, o której mowa w art. 11 ust. 5a ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2126 oraz z 2016 r. poz. 749 i 1250), jeżeli pokryły koszty pogrzebu.”.

Art. 2. W sprawach o zasiłek pogrzebowy wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.

UZASADNIENIE

Projekt inicjatywy ustawodawczej powstał w związku z pismem z dnia 1 czerwca 2016 r., skierowanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich do przewodniczącego senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji zdecydowała o podjęciu prac, wychodząc częściowo naprzeciw postulatom zawartym w tym piśmie, przedstawianym przez rodziców dzieci martwo urodzonych.

Proponowana zmiana ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zwanej dalej ustawą o emeryturach i rentach, dotyczy zasiłku pogrzebowego, który jest jednorazowym świadczeniem przysługującym w razie śmierci osoby należącej do enumeratywnie określonego przez ustawę kręgu podmiotów. Art. 77 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach określa go, wskazując w pkt 1–4: ubezpieczonego, osobę pobierającą emeryturę lub rentę, lub członka ich rodziny, a także osobę, która w dniu śmierci nie miała ustalonego prawa do emerytury lub renty, lecz spełniała warunki do jej uzyskania i pobierania. Ustawa w art. 77 ust. 2 wskazuje kogo rozumie pod wyżej wymienionym pojęciem „członka rodziny osoby uprawnionej” – są to: małżonek, rodzice, ojczym, macocha oraz osoby przysposabiające, a także dzieci: własne, drugiego małżonka, przysposobione i umieszczone w rodzinie zastępczej, również przyjęte na wychowanie i utrzymanie przed osiągnięciem pełnoletności inne dzieci niż wymienione, a ponadto rodzeństwo, dziadkowie, wnuki oraz osoby, nad którymi została ustanowiona opieka prawna. W razie śmierci osoby, która nie została wymieniona w art. 77 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach¹, zasiłek pogrzebowy nie przysługuje.

Do zasiłku pogrzebowego uprawnia spełnienie przesłanki pokrycia kosztów pogrzebu, oraz przynależność do kręgu podmiotów określonego, w sposób zamknięty, w art. 78 ust. 1 i 2 ustawy o emeryturach i rentach, zgodnie z którym są to osoby fizyczne oraz pracodawcy, domy pomocy społecznej, gmina, powiat, osoba prawna kościoła lub związku wyznaniowego.

¹ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2012 r. (I UZP 8/11) stanowi, że prawo do zasiłku pogrzebowego przysługuje na podstawie art. 77 ust. 1 pkt 4 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych także w razie śmierci małżonka pozostającego w separacji w rozumieniu art. 61⁴ K. r. o. Argumentem przemawiającym za takim stanowiskiem jest przede wszystkim dalsze istnienie małżeństwa pomimo orzeczenia separacji – osoby pozostające w separacji orzeczonej przez sąd nadal są małżeństwem, które nie ustało.

Inna osoba niż wymieniona w art. 77 ust. 1 pkt 4 (członek rodziny ubezpieczonego lub osoby pobierającej emeryturę/rentę), która pokryła koszty pogrzebu, może zwrócić się o ich zwrot do gminy (wyrok SA w Warszawie z dnia 13 lutego 2003 r., III AUa 1552/01).

W obrębie osób fizycznych (art. 78 ust. 1) nie zachodzi żadne pierwszeństwo krewnych lub innych osób bliskich.

Projekt nie zamierza ingerować ani w dotychczasowe zasady dotyczące uprawnienia do zasiłku pogrzebowego (braku pierwszeństwa) ani w zasadę zamkniętego katalogu uprawnionych i przesłankę pokrycia kosztów pogrzebu, celem proponowanej nowelizacji jest jedynie uwzględnienie w kręgu podmiotów uprawnionych do zasiłku pogrzebowego jeszcze jednej kategorii osób. Proponuje się dodanie jej do wskazanej w art. 78 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach grupy podmiotów, którym przysługuje zasiłek pogrzebowy, o ile pokryły koszty pogrzebu. Osoby, które projekt objął szczególną uwagą w kontekście prawa do zasiłku pogrzebowego zostały określone w art. 11 ust. 5a ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Przyjęta w ustawie z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2011 r. poz. 853) zmiana umożliwi rodzicom pochowanie dziecka urodzonego przedwcześnie – także na wczesnym etapie ciąży, kiedy z przyczyn obiektywnych utrudnione lub wręcz niemożliwe jest ustalenie jego płci, ciężaru ciała lub długości płodu (por. uzasadnienie, druk sejmowy nr 3941, VI kadencja Sejmu). Nowelizacja stanowiła wyjście naprzeciw problemowi niemożliwości pochowania dzieci martwo urodzonych, wprowadzając wyjątek prawny polegający na tym, że dla celów pochówku nie wymaga się w karcie zgonu adnotacji urzędu stanu cywilnego o zarejestrowaniu zgonu. Z dniem 14 października 2011 r. powyższa regulacja weszła w życie, przy zachowaniu zasad obowiązujących w systemie rejestracji urodzeń i zgonów, zawartym w ustawie z dnia 28 listopada 2014 – Prawo o aktach stanu cywilnego. Uproszczenie wymagań ustawowych wprowadzono jedynie w sytuacji śmierci dziecka przedwcześnie urodzonego – ustawodawca uznał, że należy przestać na wymogu sporządzenia karty zgonu w celu przedstawienia jej administracji cmentarza. Przyjęcie ustawy z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych spowodowało zatem więc możliwość sporządzenia karty zgonu i dokonania pochówku. Ustawodawca odpowiedział w ten sposób na istotną potrzebę społeczną, czyniąc zadość postulatowi rodzin oraz prawu do godnego pożegnania dziecka przedwcześnie urodzonego, bez względu na jego wiek i kondycję fizyczną w jakiej przyszło na świat.

Proponowany projekt zmiany ustawy emeryturach i rentach koresponduje z powyższym uregulowaniem. Trzeba wyraźnie wskazać, że zasiłek może być przyznany w sytuacji, w której zaistniała możliwość pochowania dziecka, tj. dla którego sporządzono kartę zgonu, bez wymagania adnotacji urzędu stanu cywilnego o zarejestrowaniu zgonu. Jeżeli bowiem system prawny uznał możliwość pochowania martwo urodzonego dziecka, dla którego sporządzono kartę zgonu, osobom, które poniosły koszty jego pogrzebu należy stworzyć możliwość otrzymania zasiłku pogrzebowego. Zasiłek pogrzebowy, będący świadczeniem jednorazowym, ma charakter przede wszystkim kompensacyjny i częściowo socjalny (por. uzasadnienie uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 15 maja 2009 r., III CZP 140/08). Przyznanie tego zasiłku osobom, które znalazły się w tej emocjonalnie trudnej sytuacji, spełni tym samym w sposób właściwy jego funkcję.

Projekt ustawy w wersji objętej drukiem nr 288 został przesłany do zaopiniowania następującym podmiotom: Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, Ministrowi Zdrowia, Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministrowi Rozwoju i Finansów, Krajowej Radzie Radców Prawnych oraz Naczelnej Radzie Adwokackiej. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej podniósł, że rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do zasiłku pogrzebowego będzie się wiązać ze zwiększeniem wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i koniecznością zwiększenia dotacji z budżetu państwa. Minister załączył jednocześnie do swojego stanowiska pismo Ministra Rozwoju i Finansów dotyczące projektu zawartego w druku nr 288, w którym szacuje on wzrost wydatków na zasiłki pogrzebowe na 170 mln zł rocznie, podkreślając, że w projekcie ustawy budżetowej na rok 2017, przekazanym do Sejmu, koszt wypłat zasiłków pogrzebowych został zaplanowany zgodnie z dotychczasowym stanem prawnym w tym zakresie. Minister Rozwoju i Finansów zwrócił ponadto uwagę na konieczność respektowania uregulowań zawartych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. poz. 1870 i 1948), która stanowi o nieprzekraczalnym limicie wydatków FUS, zaś zwiększenie wydatków FUS powiększy niedobór jego środków i prowadzi do zwiększenia dotacji dla Funduszu w wyniku ograniczenia nakładów na inne zadania. Zdaniem ZUS-u projekt nie rozszerza kręgu podmiotów uprawnionych do zasiłku pogrzebowego, a proponowane brzmienia art. 78 ust. 2 w rzeczywistości spowoduje ich ograniczenie. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przywołał stanowisko Sądu Najwyższego z 2009 r. dotyczące zamkniętego kręgu uprawnionych do zasiłku pogrzebowego, potwierdzając tym samym potrzebę zmiany legislacyjnej przy dążeniu do jego rozszerzenia.

W przypadku przyjęcia proponowanego projektu ustawy Minister zauważył konieczność dokonania zmiany także rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2015 r. poz. 1148), które reguluje m. in. kwestię dokumentów wymaganych do przyznania świadczeń, w tym zasiłku pogrzebowego. Minister Zdrowia odnosząc się do projektu, wskazał na wzrost wydatków z FUS co najmniej o 170 mln zł rocznie. Zarówno Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jak i Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zaproponowali inną redakcję dokonania nowelizacji w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, redakcja MSWiA polegała na wyodrębnieniu nowego ustępu w art. 78, propozycja ZUS wyodrębniała nowy ustęp w art. 77, merytorycznie nie zmieniały one projektu. Pozostałe podmioty nie przedstawiły swojego stanowiska.

Komisja Ustawodawcza oraz Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej, na wspólnym posiedzeniu 8 grudnia 2016 r., biorąc pod uwagę stanowisko Ministra Rozwoju i Finansów zmodyfikowały określenie wejścia w życie projektowanej ustawy i zrezygnowały z 14-dniowego okresu *vacatio legis* na rzecz wprowadzenia konkretnej daty wejścia w życie (1 stycznia 2018 r.) ustawy, umożliwiającej uwzględnienie w budżecie państwa wzrostu wydatków FUS.

Zmiana legislacyjna spowoduje konieczność zmiany rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (Dz. U. poz. 1412) oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2015 r. poz. 1148),

Projektowana ustawa nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.

| | | | | | | | | | | | | |
|--|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| FUS | 170 | 170 | 170 | 170 | 170 | 170 | 170 | 170 | 170 | 170 | 170 | 1 870 |
| Saldo ogółem | -170 | -170 | -170 | -170 | -170 | -170 | -170 | -170 | -170 | -170 | -170 | -1 870 |
| FUS | -170 | -170 | -170 | -170 | -170 | -170 | -170 | -170 | -170 | -170 | -170 | -1 870 |
| Źródła finansowania: | | | | | | | | | | | | |
| Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń | <p>Projektowana regulacja – poprzez rozszerzenie kręgu uprawnionych do zasiłków pogrzebowych – spowoduje wzrost wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu wypłaty zasiłków pogrzebowych. Wzrost wydatków FUS z tego tytułu można oszacować – na podstawie danych Ministerstwa Zdrowia z CSIOZ – na kwotę około 170 mln zł rocznie.</p> <p>Oznaczałoby to wzrost wydatków FUS z tytułu wypłaty zasiłków pogrzebowych (wynoszących obecnie prawie 1,3 mld zł) o 13% w skali roku.</p> <p>Skutki finansowe projektu zostały oszacowane w oparciu o następujące założenia:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Za liczbę dzieci martwo urodzonych na wczesnych etapach ciąży (tj. dla których nie było możliwości określenia płci) przyjęto średnią liczbę poronień samoistnych z lat 2012–2014 (około 42 500 rocznie). 2. Przyjęto, że wszyscy rodzice dzieci martwo urodzonych na wczesnych etapach ciąży wystąpią o sporządzenie karty zgonu i skorzystają z prawa do zasiłku pogrzebowego. 3. Nie uwzględniono wzrostu kosztów obsługi związanych z wypłatą wyższej liczby zasiłków pogrzebowych. 4. Regulacja wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. | | | | | | | | | | | |
| 7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe | | | | | | | | | | | | |
| Skutki | | | | | | | | | | | | |
| Czas w latach od wejścia w życie zmian | | 0 | 1 | 2 | 3 | 5 | 10 | Łącznie (0-10) | | | | |
| W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2016 r.) | rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe | 170 | 170 | 170 | 170 | 170 | 170 | 1 870 | | | | |
| Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń | Rodzice dzieci martwo urodzonych, dla których nie było możliwości ustalenia płci, uzyskują prawo do zasiłku pogrzebowego w wysokości 4 000 zł. | | | | | | | | | | | |
| 8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu | | | | | | | | | | | | |
| <input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy | | | | | | | | | | | | |
| 9. Wpływ na rynek pracy | | | | | | | | | | | | |
| Nie dotyczy. | | | | | | | | | | | | |
| 10. Wpływ na pozostałe obszary | | | | | | | | | | | | |
| Omówienie wpływu | Nie dotyczy. | | | | | | | | | | | |
| 11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego | | | | | | | | | | | | |
| Przepisy projektu będą miały zastosowanie od dnia jego wejścia w życie. | | | | | | | | | | | | |
| 12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane? | | | | | | | | | | | | |
| Nie dotyczy. | | | | | | | | | | | | |
| 13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.) | | | | | | | | | | | | |
| Brak. | | | | | | | | | | | | |

Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu