

Data publikacji: 18-12-2015



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX KADENCJA**

Warszawa, dnia 17 grudnia 2015 r.

Druk nr 46

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Stanisław KARCZEWSKI
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Marek Borowski.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Stanisław Gogacz

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów

Art. 1. W ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 114, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 16a w ust. 8 uchyla się pkt 4;
- 2) w art. 17 w ust. 5 uchyla się pkt 4.

Art. 2. W ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz. U. poz. 567 oraz z 2015 r. poz. 1240 i 1359) w art. 2 dodaje się ust. 7 w brzmieniu:

„7. Ustalenie członkowi rodziny osoby sprawującej opiekę prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego lub świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad inną osobą nie powoduje utraty prawa do zasiłku dla opiekuna.”.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2015 r. poz. 693, 995, 1217, 1240, 1268, 1302, 1359 i 1830.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Projektowana ustawa o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów, ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2014 r. (sygn. akt SK 7/11), stwierdzającego niezgodność art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, w brzmieniu obowiązującym do dnia 13 października 2011 r. (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, z późn. zm.; dalej jako: u.ś.r. lub ustawa) z Konstytucją.

Sentencja rozstrzygnięcia została opublikowana w Dz. U. poz. 1652 (data publikacji: 26 listopada 2014 r.). Wyrok wraz z uzasadnieniem ukazał się w OTK ZU Nr 10A, poz. 112.

2. Przedmiot i istota wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał orzekł, że art. 17 ust. 5 pkt 4 u.ś.r., w brzmieniu obowiązującym do dnia 13 października 2011 r., w zakresie, w jakim uniemożliwia przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego rodzicowi (opiekunowi faktycznemu), który rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki, o której mowa w art. 17 ust. 1 tej ustawy, nad niepełnosprawnym dzieckiem, w sytuacji, gdy drugi z rodziców (opiekunów faktycznych) ma ustalone prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na inne dziecko w rodzinie, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W myśl art. 17 ust. 5 pkt 4 u.ś.r., w brzmieniu poddanym kognicji TK, świadczenie pielęgnacyjne nie przysługiwało, jeżeli osoba w rodzinie miała ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10 ustawy, albo do świadczenia pielęgnacyjnego na to lub na inne dziecko w rodzinie. Przepis ten wyrażał jedną z negatywnych przesłanek do uzyskania wsparcia finansowego ze strony państwa w przypadku rezygnacji z zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej bądź też w razie niepodejmowania aktywności zawodowej ze względu na sprawowanie opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i

edukacji, albo nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. W istocie art. 17 ust. 5 pkt 4 u.ś.r. był zatem źródłem zasady: jedno świadczenie rodzinne na jedną rodzinę, a tym samym przy ustaleniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego nie pozwalał ani na uwzględnienie liczby dzieci niepełnosprawnych spełniających warunki, o których mowa w art. 17 ust. 1 (tzn. legitymujących się odpowiednim orzeczeniem), ani osób opiekujących się nimi, spełniających pozostałe kryteria do nabycia wspomnianego prawa.

2.2. Rozpatrując skargę konstytucyjną, Trybunał uznał, iż adekwatnym i dopuszczalnym proceduralnie wzorcem konstytucyjnym jest art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, według którego rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

Jak wyjaśnił TK, przytoczone wyżej postanowienie ustawy zasadniczej jest źródłem prawa podmiotowego, a przesłanki w nim wskazane należy rozpatrywać rozłącznie. Oznacza to, że obowiązek szczególnej pomocy państwa aktualizuje się już przy wystąpieniu trudnej sytuacji materialnej, tj. gdy warunki bytowe nie pozwalają rodzinie na wypełnianie funkcji, jakie się jej przypisuje, tudzież w przypadku trudnej sytuacji społecznej przejawiającej się w „nienaturalnym, zachwianym stanie osobowym rodziny lub zakłóceniach w jej funkcjonowaniu z racji niewypełniania albo nienależytego wypełniania ról społecznych przez poszczególnych członków rodziny”. Natomiast określenie „szczególna pomoc” implikuje konieczność preferencyjnego traktowania rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji, a więc w sposób wyprzedzający ochronę konstytucyjną o „zwykłej” intensywności (art. 18 i art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji), albowiem jedynie podwyższenie standardu ochrony i pomocy gwarantowanego wszystkim rodzinom może pozwolić tym z nich, które znajdują się w położeniu opisanym przez ustrojodawcę jako trudna sytuacja materialna lub społeczna, na w miarę normalne funkcjonowanie w społeczeństwie.

2.3. Trybunał przypomniał kolejno, że głównym celem świadczenia pielęgnacyjnego jest częściowe pokrycie wydatków ponoszonych przez rodzinę w związku z koniecznością zapewnienia opieki i pielęgnacji niepełnosprawnemu dziecku lub (wobec rozszerzenia zakresu podmiotowego świadczenia pielęgnacyjnego) niepełnosprawnej osobie dorosłej. I choć jego główną funkcją jest kompensacja – przynajmniej do pewnego stopnia – zarobku, z którego osoba zdolna do pracy rezygnuje po to, by wywiązać się ze swych zobowiązań rodzinnych (alimentacyjnych), to w rzeczywistości beneficjentem świadczenia pielęgnacyjnego jest cała

rodzina, przede wszystkim zaś dziecko czy też sześcioro – osoba niepełnosprawna, która ma zapewnioną opiekę osoby najbliższej.

Zdaniem TK, świadczenie pielęgnacyjne *de lege lata* jest w istocie jednym z instrumentów realizacji obowiązku wynikającego z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, ponieważ stanowi przejaw szczególnej pomocy udzielanej przez państwo rodzinom, w których są osoby niepełnosprawne, a zatem rodzinom znajdującym się na ogół w trudnej sytuacji społecznej, a nierzadko także w ciężkiej sytuacji materialnej. Początkowo te założenia znajdowały zresztą pełne odzwierciedlenie w ustawie, jako że w przypadku rezygnacji z zatrudnienia jednocześnie matki i ojca w celu sprawowania opieki nad różnymi dziećmi niepełnosprawnymi, każde z rodziców mogło otrzymać świadczenie pielęgnacyjne. Dopiero wprowadzenie z dniem 1 września 2005 r. zasady: jedna rodzina – jedno świadczenie pielęgnacyjne uczyniło wyłom w prawidłowym rozumieniu normy wywodzonej z wymienionego przepisu konstytucyjnego. W opinii Trybunału, „(...) ograniczając możliwość kumulowania świadczeń pielęgnacyjnych w rodzinie, ustawodawca niewłaściwie zinterpretował konstytucyjny obowiązek konieczności wsparcia osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienia im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka. Przyjęcie zasady, że do rodziny, w której wychowuje się więcej niż jedno dziecko niepełnosprawne, może trafić tylko jedno świadczenie pielęgnacyjne, narusza również zasadę sprawiedliwości społecznej, pojmowaną nie w aspekcie socjalno-ekonomicznym, lecz odnoszoną do społecznego poczucia sprawiedliwości, które w demokratycznym państwie nie powinno być przez ustawodawcę ignorowane (...)”.

Nie ulega wątpliwości, że sytuacja materialna, a także życiowa i społeczna rodzin, w których niepełnosprawność dotyka więcej niż jednego dziecka, jest znacznie trudniejsza niż rodzin mających jedno dziecko niepełnosprawne. Rodziny te ponoszą większe wydatki na koszty utrzymania, leczenia, rehabilitacji i nauczania takich dzieci. TK podkreślił wręcz, że koszty te rosną bardziej niż tylko wprost proporcjonalnie do liczby dzieci niepełnosprawnych. „Niepełnosprawność kilkorga dzieci implikuje zazwyczaj konieczność rezygnacji (...) obojga rodziców lub opiekunów prawnych z pracy zarobkowej, bo sprawowanie opieki nad niepełnosprawnymi dziećmi i ich pielęgnowanie, przerasta fizyczne możliwości jednego z rodziców czy opiekuna faktycznego. «Szczególna» sytuacja takich rodzin wymaga, w ocenie Trybunału, odpowiedniej regulacji prawnej, która pozwalałaby na uwzględnienie sytuacji, w których w rodzinie wychowywane jest kilkoro niepełnosprawnych dzieci. Żadne z rodziców

niepełnosprawnego dziecka nie powinno być pozbawione możliwości uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego wyłącznie z tego powodu, że drugie z rodziców ma przyznane takie świadczenie ze względu na opiekę nad innym dzieckiem. Skoro jedno i drugie z rodziców wywiązuje się ze swoich obowiązków – moralnych i prawnych – wobec ciężko chorego dziecka, a wymaga to od niego rezygnacji z zarobkowania, to każde z nich powinno w swych działaniach otrzymywać odpowiednie wsparcie państwa.”

TK podzielił ponadto tezę przedstawioną tak w piśmie skarżącego, jak i w stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich, iż zakwestionowana regulacja może nawet prowadzić do osłabienia więzi rodzinnych. Rodziny dotknięte niepełnosprawnością więcej niż jednego dziecka, mogą bowiem, z uwagi na swoją ciężką sytuację finansową, zdecydować się na oddanie dziecka do publicznego zakładu opieki. Co więcej, w pewnych sytuacjach art. 17 ust. 5 pkt 4, może skłaniać do stworzenia sytuacji pozorujących rozkład pożycia między małżonkami, aby oboje mogli uzyskać – jako rodzice samotnie wychowujący niepełnosprawne dzieci – pomoc finansową ze środków publicznych w formie świadczenia pielęgnacyjnego.

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Jak już zostało podniesione wcześniej, zasada z art. 17 ust. 5 pkt 4 u.ś.r. obejmowała początkowo dzieci, a następnie – wraz z ewolucją instytucji świadczenia pielęgnacyjnego – uległa rozszerzeniu również na inne osoby niepełnosprawne. Aktualnie omawiana przesłanka negatywna obowiązuje w nieco zmienionej formule. Mianowicie: przeszkodą do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego jest zarówno ustalenie prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego bądź świadczenia pielęgnacyjnego, jak i przyznanie specjalnego zasiłku opiekuńczego albo zasiłku dla opiekuna przewidzianego w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów. Co więcej: stosownie do postanowienia art. 16a ust. 8 pkt 4 u.ś.r., specjalny zasiłek opiekuńczy (a więc świadczenie o analogicznej funkcji, przyznawane opiekunom osób, które stały się niepełnosprawne będąc już dorosłymi) nie przysługuje, jeżeli członek rodziny osoby sprawującej opiekę ma ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10 ustawy, specjalnego zasiłku opiekuńczego, świadczenia pielęgnacyjnego lub zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów. Także na gruncie tego ostatniego aktu normatywnego da się wyinterpretować identyczne kryterium, albowiem art. 2 ust. 2 pkt 2 odsyła do warunków określonych w art. 17 u.ś.r. w brzmieniu obowiązującym w dniu 31

grudnia 2012 r., czyli m.in. do art. 17 ust. 5 pkt 4, który we wskazanej dacie przewidywał, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba w rodzinie ma ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10 ustawy, albo do świadczenia pielęgnacyjnego na tę lub inną osobę w rodzinie lub poza rodziną.

Wynika stąd, że jakkolwiek norma, którą kontrolował Trybunał (z uwzględnieniem granicy czasowej jej obowiązywania), została derogowana z porządku prawnego z dniem ogłoszenia sentencji wyroku w Dzienniku Ustaw (26 listopada 2014 r.), nadal w mocy pozostają przepisy, które stanowią przeszkodę dla przyznania świadczeń opiekuńczych, w sytuacji gdy jeden z członków danej rodziny pobiera już świadczenie rodzinne w związku z opieką nad inną osobą.

Dlatego też niezbędne staje się wyeliminowanie regulacji, które – w świetle wypowiedzi TK – budzą poważne zastrzeżenia natury konstytucyjnej. Pozostawienie tej kwestii organom stosującym prawo nie byłoby dobrym rozwiązaniem i to nie tylko z tego powodu, iż co do zasady w ich kompetencjach nie mieści się rozstrzygnięcie o niekonstytucyjności poszczególnych unormowań, a w konsekwencji – odmowa ich stosowania, lecz przede wszystkim ze względu na ryzyko odmiennych interpretacji i co się z tym wiąże rozbieżnej praktyki.

Wobec powyższego projekt zakłada uchylenie w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych dwóch punktów, odpowiednio: w art. 16a w ust. 8 – pkt 4 oraz w art. 17 w ust. 5 – pkt 4. Jednocześnie proponuje się dodanie ust. 7 w art. 2 ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów, który przesądzi, że zasiłki dla opiekunów ustalane są na podstawie przesłanek z art. 17 u.ś.r., z wyłączeniem wszakże tej, która była sformułowana w art. 17 ust. 5 pkt 4, w brzmieniu obowiązującym w dniu 31 grudnia 2012 r.

4. Skutki projektowanej ustawy

Najważniejszym skutkiem wejścia w życie projektowanej ustawy będzie dostosowanie stanu prawnego do wskazań płynących z wyroku Trybunału Konstytucyjnego, a tym samym urzeczywistnienie standardu wywodzonego z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Równie istotne będzie wzmocnienie społecznego poczucia zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, która to idea na płaszczyźnie tak newralgicznej, jaką są świadczenia rodzinne, powinna zajmować szczególne miejsce. Jeszcze innym skutkiem może być zapobieżenie ewentualnej niejednolitości w stosowaniu obowiązującego prawa.

Ustawa może wywołać skutki finansowe dla budżetu państwa w związku z koniecznością zwiększenia dotacji celowej, o której mowa 33 ust. 2 u.ś.r. Jednak skala wzrostu wydatków z tytułu świadczeń opiekuńczych jest trudna do zdiagnozowania z uwagi na brak danych odnośnie do liczby decyzji o odmowie przyznania tychże świadczeń, wydanych z powołaniem się na art. 16a ust. 8 pkt 4 lub art. 17 ust. 5 pkt 4 u.ś.r. albo też art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów w zw. z art. 17 ust. 5 pkt 4 u.ś.r.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.