



Warszawa, 31 stycznia 2019 r.

Opinia do ustawy o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym

(druk nr 1083)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym określa warunki i tryb przyznawania tego świadczenia, reguluje kryteria przyznawania go oraz zasady wypłacania i finansowania. Celem wypłaty świadczenia jest zapewnienie niezbędnych środków do życia osobom, które zrezygnowały z zatrudnienia lub nie podjęły go ze względu na wychowanie dzieci w rodzinie wielodzietnej. Jak podniesiono w uzasadnieniu do projektu ustawy, przyznanie świadczenia ma za zadanie przeciwdziałać ubóstwu tej grupy osób.

Świadczenie uzupełniające dotyczy matek, które urodziły i wychowały albo wychowały co najmniej czworo dzieci (dzieci własne, małżonka, przysposobione lub przyjęte na wychowanie w ramach rodziny zastępczej niezawodowej), a także ojców, którzy wychowali co najmniej czworo dzieci – w przypadku śmierci matki dziecka albo porzucenia przez nią dzieci lub w razie długotrwałego zaprzestania przez nią wychowywania dzieci.

Ustawodawca przyjął w stosunku do tych osób okres co najmniej 10 lat zamieszkiwania na terytorium Polski oraz posiadania po ukończeniu 16. roku życia centrum interesów osobistych lub gospodarczych (ośrodek interesów życiowych). Warunkiem przyznania świadczenia jest zamieszkiwanie w Polsce w trakcie jego pobierania. Świadczenie będzie mogło być przyznane po osiągnięciu wieku emerytalnego (60/65) w przypadku, gdy osoba uprawniona nie posiada niezbędnych środków utrzymania¹, jeżeli jest obywatelem Polski lub posiadającym prawo pobytu lub prawo stałego pobytu na terytorium Polski obywatelem

¹ wykazuje się to poprzez: oświadczenie, w którym wnioskodawca potwierdza, czy pozostaje w zatrudnieniu lub prowadzi inną działalność zarobkową, otrzymuje świadczenia na podstawie odrębnych przepisów lub posiada gospodarstwo rolne albo zaświadczenia właściwego urzędu skarbowego, które potwierdzają źródła osiągniętych przychodów oraz ich wysokość

państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, lub cudzoziemcem legalnie przebywającymi w Polsce.

Świadczenie przyznaje się na wniosek.

Rodzicielskie świadczenie uzupełniające ma charakter świadczenia specjalnego, nie jest związane z wcześniejszym opłacaniem składek na ubezpieczenia społeczne na terenie Polski i nie stanowi świadczenia ubezpieczeniowego². Świadczenie uzupełniające ma *uzupełniać* otrzymywaną emeryturę/rentę do wysokości najniższej emerytury, zaś osoba, która nie ma ustalonego prawa do emerytury, po osiągnięciu wieku emerytalnego może liczyć na przyznanie świadczenia w wysokości najniższej emerytury.

Rodzicielskie świadczenie uzupełniające będzie przyznawał Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych albo Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w drodze decyzji administracyjnej, wydanej po zbadaniu m. in. sytuacji dochodowej w sposób indywidualny i dotyczący potrzeb określonej osoby. Podstawą do wypłaty świadczenia uzupełniającego jest więc decyzja Prezesa ZUS albo KRUS, a zasadą – wypłacanie go przez ZUS albo KRUS, ale ponieważ dotyczy ono również otrzymujących emerytury z systemu zaopatrzeniowego, świadczenie będzie także wypłacane (na podstawie decyzji wyżej wskazanych organów) także przez podmiot wypłacający emeryturę służb mundurowych.

Ponadto zmiany dokonywane w następstwie przyjęcia ustawy o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym powodują, że:

- osoba pobierająca świadczenie zostaje objęta obowiązkowym ubezpieczeniem zdrowotnym,
- świadczenie podlega opodatkowaniu podatkiem od podatku dochodowego od osób fizycznych,
- pobieranie świadczenia stanowi przesłankę negatywną do uzyskania specjalnego zasiłku opiekuńczego albo świadczenia pielęgnacyjnego z ustawy o świadczeniach rodzinnych,
- otrzymywanie świadczenie nie wpłynie na zakres obowiązku alimentacyjnego³,

² niezasadne jest określanie świadczenia jako *emerytury*

³ nie należy uwzględniać go przy określaniu zakresu tego obowiązku, zobowiązany z tytułu alimentów nie może żądać ustalenia ich w niższej wysokości z uwagi na świadczenia wymienione w art. 135 § 3 Kodeksu

– rolnikom pobieranie świadczenia zapewni możliwość objęcia go dobrowolnym ubezpieczeniem emerytalno–rentowym (na wniosek) i uzupełnianie wymaganego 25–letniego okresu ubezpieczenia do uzyskania emerytury rolniczej.

Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 marca 2019 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym stanowił przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 3157), które wpłynęło do Sejmu 22 stycznia 2019 r. Pierwsze czytanie odbyło się na 77. posiedzeniu Sejmu. Następnie projekt skierowano do sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Komisja rekomendowała odrzucenie wniesionych w debacie poprawek.

Na tym samym posiedzeniu Sejmu ustawa została przyjęta.

III. Uwagi

1. Z punktu widzenia systemu ubezpieczeń nie ma wątpliwości, że przyjęte w ustawie uregulowanie jest pozaubezpieczeniowe. Jednak mimo że określanie w debacie społecznej świadczenia uzupełniającego terminem *emerytur* stanowi nadmierne uproszczenie, nie da się nie zauważyć pewnych analogii, chociażby z uwagi na organ wydający decyzje o przyznaniu świadczenia, kryterium wieku emerytalnego, odniesienia do najniższej emerytury, a sama ustawa o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym przy wyliczaniu świadczeń na potrzeby ustaw nowelizowanych (art. 15–23) umieszcza to świadczenie w ciągu uwzględniającym emerytury, renty, świadczenia z ubezpieczenia społecznego i inne o podobnej funkcji. Zaciera się tym samym rozróżnienie systemowe, szczególnie jaskrawo widocznie w zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (art. 15), gdzie doliczenie okresu pobierania świadczenia nieubezpieczeniowego pozwala na wejście do ubezpieczenia emerytalno–rentowego rolniczego.

Granicą wysokości świadczenia uzupełniającego jest najniższa wysokość emerytury w systemie powszechnym i jednocześnie w takiej wysokości ustawa przewiduje świadczenie uzupełniające. Warto może wspomnieć, że ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu

Ubezpieczeń Społecznych dla niektórych emerytur, a więc świadczeń związanych z opłacaniem składki nie przewiduje ich podwyższania do wysokości najniższej emerytury – można wskazać tu art. 23 ust. 2, art. 28, art. 54 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Tym samym zauważalna staje się pewna nierówność w kontekście systemu ubezpieczeń społecznych i koncepcji wsparcia wyrażonej w nowej ustawie.

2. Trzeba zauważyć, że przyznane ustawą rodzicielskie świadczenie uzupełniające jest w dalekim stopniu uznaniowe. Przepisy dotyczące zakresu podmiotowego świadczenia dla potencjalnych beneficjentów świadczenia mogą być dla nich niedostatecznie zrozumiałe. Odczytanie ustawowych kryteriów jego przyznawania jest utrudnione przez redakcję **art. 3**, który posługuje się niejednolitymi określeniami w tym względzie: „świadczenie może być przyznane” (ust. 1, 2, 3), „organ może odmówić przyznania” (ust. 5), „świadczenie przysługuje” (ust. 4), „świadczenie nie przysługuje” (ust. 6 i ust. 9). W związku z tym jasne i jednoznaczne jest jedynie to, kiedy świadczenie *nie* przysługuje (art. 3 ust. 4 i 9), a właśnie ust. 4 posługując się określeniem pozytywnym, jednoznacznie zawiera przesłankę negatywną. Przyjęta terminologia wskazuje, że organ wydający decyzję jest uprawniony do jej wydania, świadczenie *może* być przyznane, ale nie ma obligatoryjności. Z ust. 5 wynika, że organ *może odmówić* przyznania świadczenia komuś pozbawionemu władzy rodzicielskiej lub temu, komu ją ograniczono. Tymczasem sąd orzeka o pozbawieniu władzy rodzicielskiej nieczęsto i w wyjątkowych, nie do zaakceptowania społecznych indywidualnych sytuacjach życiowych, zaś na gruncie art. 3 ust. 5 organ *nie musi odmówić* przyznania świadczenia tej osobie. Budzi to wątpliwości z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 5 ust. 1 i 2 ustawy w istocie dotyczy właściwości organu w sprawach przyznania świadczenia. Uznaniowość przyznawania świadczenia została już wyrażona w art. 3, a decyzje w tych sprawach wydają Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Proponowane brzmienie art. 5 ust 1 i 2:

„1. Właściwy w sprawie przyznania świadczenia jest Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, chyba że właściwy jest organ, o którym mowa w ust. 2.

2. Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego jest właściwy w sprawie przyznania świadczenia, jeżeli osoba, o której mowa w art. 3, legitymuje się okresami podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, chyba że emeryturę lub rentę wypłaca jej wyłącznie jednostka organizacyjna Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.”

3. w art. 3 ust. 2 zawarto kryteria otrzymania świadczenia uzupełniającego przez ojca.

Są one zależne od przesłanek związanych z osobą matki. Podobna sytuacja była określona w § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki (Dz. U. z 1989 r. poz. 149). Przyznawał on ojcu uprawnienie do świadczenia jedynie w razie śmierci matki, innych przypadkach niemożliwości sprawowania przez nią osobistej opieki oraz pozbawienia jej władzy rodzicielskiej. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego P 8/98, wydane 6 lipca 1999 r. uznało § 2 rozporządzenia za niezgodny z art. 33 Konstytucji, jako naruszenie prawa wyboru ojca do sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem. Zdaniem Trybunału niezgodne z Konstytucją jest różnicowanie praw kobiety i mężczyzny w zakresie wychowania dzieci i obciążanie obowiązkiem sprawowania osobistej opieki wyłącznie matki. Nie służy to zachowaniu równości kobiet i mężczyzn, ponieważ wyłącza możliwość dokonania swobodnego wyboru rodziców opartego o indywidualną sytuację rodziny.

Przyjęta w art. 3 ust. 2 ustawy konstrukcja uprawnienia do świadczenia uzupełniającego jest zbliżona do uregulowań uprawnień rodzicielskich mężczyzny-ojca dziecka w art. 180 Kodeksu pracy. Jednak K.p. odnosi się do sytuacji skorzystania ze świadczenia niedługo po narodzinach dziecka, zaś świadczenie uzupełniające odnosi się do innej życiowej sytuacji i zastosowana analogia nie wydaje się trafna.

Propozycja:

1) w art. 3 w ust. 1 w pkt 2 skreśla się wyrazy „, w przypadku śmierci matki dzieci albo porzucenia dzieci przez matkę lub w przypadku długotrwałego zaprzestania wychowywania dzieci przez matkę”;

2) w art. 4 w ust. 5 skreśla się pkt 4.

Bożena Langner

Główny legislator