

Warszawa, 18 marca 2004 r.

Pan
Marek Borowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna
o zgodności przedstawionego poselskiego projektu ustawy o zmianie
ustawy o świadczeniach rodzinnych z prawem Unii Europejskiej

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2002 r. Nr 23, poz. 398, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Przedmiot projektu ustawy

Przedstawiony poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych zakłada przede wszystkim przesunięcie wejścia w życie przepisów dotyczących dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka z 1 maja 2004 r. na 1 stycznia 2005 r. i takiego samego przesunięcia terminu uchylecia ustawy o funduszu alimentacyjnym (Dz.U. z 1991 r. Nr 45, poz. 200 ze zm.) i ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych (Dz.U. z 1998 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.).

II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Prawo Unii Europejskiej nie ustanowiło jednolitego systemu ubezpieczeń społecznych. Każde państwo stosuje własny system zabezpieczenia społecznego. Zasady ustalania, przyznawania i wypłacania poszczególnych świadczeń pozostają – co do zasady – poza zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

Należy jednak zauważyć, że zasady te muszą być sformułowane w sposób zgodny z założeniami Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Jedną z podstawowych zasad prawa wspólnotowego jest zakaz dyskryminacji ze

względu na przynależność państwową (art. 12 TWE). Zasada ta jest doprecyzowana w przepisach traktatowych dotyczących przepływu pracowników. Stosownie do art. 39 ust. 2 TWE, swoboda przepływu pracowników obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy. Natomiast przepis art. 42 TWE upoważnia Radę do przyjęcia w dziedzinie zabezpieczenia społecznego środków niezbędnych do ustanowienia swobodnego przepływu pracowników. Na tej podstawie Rada wydała rozporządzenie (EWG) 1408/71 o stosowaniu systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników, osób pracujących na własny rachunek oraz członków ich rodzin zmieniających miejsce pobytu w granicach Wspólnoty.

Należy także zwrócić uwagę na zasadę swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej przez obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej (art. 18 TWE).

III. Układ Europejski

Układ Europejski w art. 68 nakłada na Polskę ogólny obowiązek zbliżania polskiego ustawodawstwa do prawa wspólnotowego.

IV. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa wspólnotowego i postanowień Układu Europejskiego

Przepis art. 1 pkt. 1 projektu przewiduje zmianę art. 36 ustawy o świadczeniach rodzinnych, który to przepis z dniem 31 grudnia 2003 r. wszedł w życie i zmienił brzmienie art. 4a ustawy z 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym (Dz.U. z 1991 r. Nr 45, poz. 200, ze zm.). Z tego względu, z legislacyjnego punktu widzenia, bardziej wskazana byłaby zmiana właśnie art. 4a ustawy o funduszu alimentacyjnym. Wówczas należałoby w projektowanym przepisie odpowiednio zmienić wyrazy zastępowane.

Przepis ten (w związku z art. 1 pkt. 3 projektu) ma na celu przedłużenie wypłacania świadczeń z funduszu alimentacyjnego do 31 grudnia 2004 r. czyli o 8 miesięcy.

Samą instytucję świadczeń wypłacanych z funduszu alimentacyjnego można uznać za nieobjętą prawem Unii Europejskiej, musi ona jednak być zgodna z podstawowymi zasadami prawa wspólnotowego. Jedną z takich zasad jest zasada swobodnego przepływu osób (art. 18 TWE) w tym zasada swobodnego przepływu pracowników (art. 39 i n. TWE). Art. 11 ustawy o funduszu alimentacyjnym stanowi, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych wstrzymuje wypłatę świadczeń z funduszu alimentacyjnego m.in. w wypadku wyjazdu uprawnionego za granicę na pobyt dłuższy niż dwa miesiące. Wprawdzie po ustaniu przyczyn wstrzymania wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego Zakład Ubezpieczeń Społecznych podejmuje decyzję co do

wypłaty tych świadczeń, jednak decyzja może dotyczyć wypłaty świadczeń w części lub całości za okres wstrzymania wypłat, nie dłuższy jednak niż sześć miesięcy. Ponadto, jeżeli wznowienie wypłaty świadczeń nie nastąpi w ciągu jednego roku od jej wstrzymania, postępowanie w sprawie wypłat ulega umorzeniu z mocy prawa.

Przepis ten budzi wątpliwości co do zgodności z zasadą swobodnego przepływu osób, w tym pracowników. Może bowiem doprowadzić do sytuacji, w której osoba utraci prawo do całości lub części świadczeń z funduszu alimentacyjnego z tego powodu, iż skorzystała z praw przyznanych jej postanowieniami Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

Przepis art. 1 pkt. 2 projektu przewiduje zmianę art. 40 ustawy o świadczeniach rodzinnych, który to przepis z dniem 31 grudnia 2003 r. wszedł w życie i wprowadził szereg zmian w ustawie z 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych (Dz.U. z 1998 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.). Z tego względu, z legislacyjnego punktu widzenia, bardziej wskazana byłaby zmiana właśnie ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych.

Przepis ten (w związku z art. 1 pkt. 3 projektu) ma na celu przedłużenie okresu wypłacania zasiłku rodzinnego, zasiłku wychowawczego do 31 grudnia 2004 r. czyli o 8 miesięcy.

Samą instytucję zasiłków można uznać za nieobjętą prawem Unii Europejskiej, musi ona jednak być zgodna z podstawowymi zasadami prawa wspólnotowego. Jak to zaznaczono w punkcie II niniejszej opinii, do tych zasad należy zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Tymczasem, stosownie do art. 1 ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych, zasiłki wypłacane na jej podstawie nie przysługują, co do zasady, obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej.

Przepis art. 1 pkt. 3 projektu przewiduje zmianę art. 72 ustawy o świadczeniach rodzinnych, który reguluje wejście w życie ustawy. Zmiana polegała by na przesunięciu terminu wejścia w życie trzech przepisów ustawy – art. 12, 63 i 71 – z 1 maja 2004 na 31 grudnia 2004 r. Przepisy te dotyczą dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka, likwidacji funduszu alimentacyjnego i przesunięcia terminu uchylecia ustawy o funduszu alimentacyjnym i ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych. Zatem przepis ten przedłuża okres obowiązywania przepisów niezgodnych z prawem Unii Europejskiej.

V. Konkluzje

Przedstawiony poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych jest **niezgodny** z prawem Unii Europejskiej. Niezgodność polega na

czasowym utrzymaniu w mocy - po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej – regulacji niezgodnych z **art. 12** (zasada niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową) i **art. 18** (zasada swobodnego przepływu osób) TWE.

Opracował: Zespół Prawa Europejskiego

Akceptował: Dyrektor Biura studiów i Ekspertyz

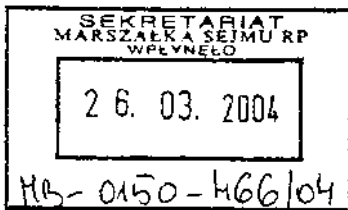
Wiesław Staśkiewicz





Warszawa, dnia 26 marca 2004 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Komisja Europejska
EUR-026-50 /04



Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej
Pan Marek Borowski

W związku ze skierowaniem przez Pana Marszałka, przesyłam opinię Komisji Europejskiej o projekcie ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych z prawem Unii Europejskiej przyjętą na posiedzeniu w dniu 26 marca 2004 r. w trybie art. 34 ust. 10 regulaminu Sejmu.

Przewodniczący Komisji

(Jerzy Czepułkowski)

Opinia nr 60

Komisji Europejskiej

przyjęta na posiedzeniu w dniu 26 marca 2004 r.

w związku ze zgłoszonymi przez Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu w trybie art. 34 ust. 9 Regulaminu Sejmu wątpliwościami co do zgodności poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych z prawem Unii Europejskiej

Komisja Europejska na posiedzeniu w dniu 26 marca 2004 r. zapoznała się ze stanowiskiem przedstawiciela wnioskodawców oraz z przygotowaną przez Biuro Studiów i Ekspertyz opinią w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Projekt ustawy zakłada przede wszystkim przesunięcie wejścia w życie przepisów dotyczących dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka z 1 maja 2004 r. na 1 stycznia 2005 r. i takiego samego przesunięcia terminu uchylecia ustawy o funduszu alimentacyjnym i ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych.

Prawo Unii Europejskiej nie ustanowiło jednolitego systemu ubezpieczeń społecznych. Każde państwo stosuje własny system zabezpieczenia społecznego. Zasady ustalania, przyznawania i wypłacania poszczególnych świadczeń pozostają – co do zasady – poza zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej. Jednak zasady te muszą być formułowane w sposób zgodny z założeniami Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

Przepis art. 1 pkt. 1 projektu przewiduje zmianę art. 36 ustawy o świadczeniach rodzinnych, który to przepis z dniem 31 grudnia 2003 r. wszedł w życie i zmienił brzmienie art. 4a ustawy z 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym. Przepis art. 1 pkt. 1 projektu ma na celu przedłużenie wypłacania świadczeń z funduszu alimentacyjnego do 31 grudnia 2004 r., czyli o 8 miesięcy. Wiąże się to z proponowanym przedłożeniem obowiązywania ustawy o funduszu alimentacyjnym. Należy wobec tego zwrócić uwagę na to, że art. 11 ustawy o funduszu alimentacyjnym stanowi, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych wstrzymuje wypłatę świadczeń z funduszu alimentacyjnego m.in. w wypadku wyjazdu uprawnionego za granicę na pobyt dłuższy niż dwa miesiące. Wprawdzie po ustaniu przyczyn wstrzymania wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego ZUS podejmuje decyzję co do wypłaty tych świadczeń, jednak decyzja może dotyczyć wypłaty świadczeń w części lub całości za okres wstrzymania wypłat, nie dłuższy jednak niż sześć miesięcy. Ponadto, jeżeli wznowienie wypłaty świadczeń nie nastąpi w ciągu jednego roku od jej wstrzymania, postępowanie w sprawie wypłat ulega umorzeniu z mocy prawa.

Przepis art. 11 ustawy o funduszu alimentacyjnym budzi wątpliwości co do zgodności z zasadą swobodnego przepływu osób, w tym pracowników. Może bowiem doprowadzić do sytuacji, w której osoba utraci prawo do całości lub części świadczeń z funduszu alimentacyjnego z tego powodu, iż skorzystała z praw przyznanych jej postanowieniami Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

Przepis art. 1 pkt. 2 projektu przewiduje zmianę art. 40 ustawy o świadczeniach rodzinnych, który wszedł w życie z dniem 31 grudnia 2003 r. i wprowadził szereg zmian w ustawie z 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych. Przepis ten ma na celu przedłużenie okresu wypłacania zasiłku rodzinnego, zasiłku wychowawczego do 31 grudnia 2004 r., czyli o 8 miesięcy. Stosownie do art. 1 ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych, zasiłki wypłacane na jej podstawie nie przysługują, co do zasady, obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej.

Przepis art. 1 pkt. 3 projektu przewiduje zmianę art. 72 ustawy o świadczeniach rodzinnych, który reguluje wejście w życie ustawy. Zmiana polegałaby na przesunięciu

terminu wejścia w życie trzech przepisów ustawy – art. 12, 63 i 71 z 1 maja 2004 r. na 31 grudnia 2004 r. Przepisy te dotyczą dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka, likwidacji funduszu alimentacyjnego i przesunięcia terminu uchylecia ustawy o funduszu alimentacyjnym i ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych. Zatem przepis ten przedłuża okres obowiązywania przepisów niezgodnych z prawem Unii Europejskiej.

Komisja stwierdza, że przedstawiony projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej. Niezgodność ta polega na czasowym utrzymaniu w mocy – po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej – regulacji niezgodnych z art. 12 (zasada niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową) i art. 18 (zasada swobodnego przepływu osób) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.