



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA**

Warszawa, dnia 23 lipca 2010 r.

Druk nr 945

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
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.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniona jest senator Grażyna Sztark.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Piotr Zientarski

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych

Art. 1.

W ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 17:

a) w ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

"2) innym osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. Nr 9, poz. 59, z późn. zm.) ciąży obowiązek alimentacyjny lub jemu podobny,"

b) ust. 1a otrzymuje brzmienie:

"1a. Osobie innej niż spokrewniona w pierwszym stopniu, na której ciąży obowiązek alimentacyjny lub jemu podobny, przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, w przypadku gdy nie ma osoby spokrewnionej w pierwszym stopniu albo gdy osoba ta nie jest w stanie sprawować opieki, o której mowa w ust. 1.",

c) w ust. 5:

- pkt 2 otrzymuje brzmienie:

"2) osoba wymagająca opieki została umieszczona w rodzinie zastępczej, z wyjątkiem rodziny zastępczej spokrewnionej z dzieckiem, na której ciąży obowiązek alimentacyjny, albo, w związku z koniecznością kształcenia, rewalidacji lub rehabilitacji, w placówce zapewniającej całodobową opiekę, w tym w specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym, i korzysta w niej

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2006 r. Nr 222, poz. 1630, z 2007 r. Nr 64, poz. 427, Nr 105, poz. 720, Nr 109, poz. 747, Nr 192, poz. 1378 i Nr 200, poz. 1446, z 2008 r. Nr 70, poz. 416, Nr 138, poz. 872, Nr 223, poz. 1456 i Nr 237, poz. 1654, z 2009 r. Nr 97, poz. 800, Nr 129, poz. 1058 i Nr 219, poz. 1706 oraz z 2010 r. Nr 50, poz. 301.

z całodobowej opieki przez więcej niż 5 dni w tygodniu, z wyjątkiem zakładów opieki zdrowotnej;"

- pkt 4 otrzymuje brzmienie:

"4) osoba w rodzinie ma ustalone prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10, albo do świadczenia pielęgnacyjnego;"

2) w art. 23 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. Ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych oraz ich wypłata następują odpowiednio na wniosek małżonków, jednego z małżonków, rodziców, jednego z rodziców, opiekuna faktycznego dziecka, opiekuna prawnego dziecka, innej osoby, o której mowa w art. 17 ust. 1 pkt 2, osoby uczącej się, pełnoletniej osoby niepełnosprawnej lub innej osoby upoważnionej do reprezentowania dziecka lub pełnoletniej osoby niepełnosprawnej."

Art. 2.

Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Projektowana ustawa realizuje postulaty Trybunału Konstytucyjnego przedstawione w trybie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.), tj. zmierza do zapewnienia spójności systemu prawa w zakresie zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, z późn. zm.; dalej jako: ustawa o świadczeniach).

Postanowienie Trybunału w tej sprawie zostało wydane w dniu 1 czerwca 2010 r. (sygn. akt S 1/10) w związku z postępowaniem zainicjowanym na skutek pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, dotyczącego zgodności z Konstytucją regulacji zawartej w art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a wymienionej ustawy.

2. Przedmiot wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy zwrócił się do Trybunału o zbadanie konstytucyjności rozwiązania polegającego na wyłączeniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji, gdy opieka sprawowana jest nad osobą niepełnosprawną, której małżonek również legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Sprawa ta była rozpoznawana pod sygnaturą akt P 38/09, jednak ostatecznie postępowanie zostało umorzone z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku – Trybunał Konstytucyjny uznał, że nie zostały spełnione warunki formalne, od których w świetle art. 193 Konstytucji uzależniona jest możliwość skorzystania z instytucji pytania prawnego. Mając wszakże na względzie argumenty przedstawione przez sąd pytający, a ponadto zważywszy na rozbieżności interpretacyjne występujące w orzecznictwie sądów administracyjnych, Trybunał postanowił zasygnalizować ustawodawcy potrzebę podjęcia prac legislacyjnych.

2.2. Normie wywodzonej z przepisu art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach (wyłączającej możliwość uzyskania lub pobierania świadczenia pielęgnacyjnego przez osobę

opiekującą się niepełnosprawnym, jeśli ta ostatnia osoba pozostaje w związku małżeńskim) postawiony został zarzut naruszenia zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, a także płynących z art. 71 ust. 1 Konstytucji: nakazu uwzględniania dobra rodziny w polityce społecznej i gospodarczej państwa oraz gwarancji udzielania szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej.

Trybunał przypomniał, że analogiczne zastrzeżenia przesądziły o treści rozstrzygnięć w sprawach P 27/07 (orz. z dnia 18 lipca 2008 r.) oraz P 41/07 (orz. z dnia 22 lipca 2007 r.), jak też we wcześniejszej sprawie P 23/05 (orz. z dnia 15 listopada 2006 r.), gdzie ocenie poddano unormowanie będące podstawą przyznawania zasiłku stałego, a więc świadczenia o tych samych celach i funkcjach, co świadczenie pielęgnacyjne. Pozwala to stosować w odniesieniu do kwestionowanego art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach identyczne kryteria, co te sformułowane w przywołanych powyżej postępowaniach, zwłaszcza w kontekście wspomnianej już zasady równości. A są to:

- sprawowanie opieki nad osobą niepełnosprawną wymagająca stałej pielęgnacji;
- niepodjęcie pracy bądź rezygnacja z niej z powodu sprawowania tego typu opieki;
- obowiązek alimentacyjny spoczywający na osobie sprawującej opiekę (do dnia 1 stycznia 2010 r. istniało dodatkowe kryterium w postaci niskich dochodów, niemniej w następstwie zrezygnowania przez ustawodawcę z progu dochodowego, o którym była mowa w art. 17 ust. 2 w zw. z art. 5 ust. 2 ustawy o świadczeniach, przesłanka ta – mimo iż powoływana przez sąd konstytucyjny – utraciła jakiejkolwiek znaczenie dla ustalenia, czy warunki przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego są równe, czy też mogą być uznane za dyskryminujące).

Zdaniem Trybunału, zderzenie zaskarżonego przepisu z wymienionymi kryteriami, jak również kontrowersje związane z wykładnią tego przepisu występujące w orzecznictwie sądów administracyjnych, dowodzą wadliwości zawartej w nim regulacji. W szczególności Trybunał zauważył, że poszerzenie zakresu podmiotowego świadczenia pielęgnacyjnego, dokonane na mocy ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 223, poz. 1456), nie znalazło odzwierciedlenia w treści art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a. „Jego literalne brzmienie ogranicza skutki nowelizacji art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach, wbrew założeniom reformy wprowadzonej wskazaną wyżej ustawą z dnia 17 października 2008 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych. Formalnie rzecz biorąc, stosowanie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach nie podlega żadnym wyjątkom (...). Może ono prowadzić – tak jak w sprawie zawisłej przed sądem, który wystąpił z pytaniem prawnym – do odmowy przyznania tego wsparcia dziecku w związku z opieką nad jednym z rodziców, nawet wtedy gdy oboje jego rodzice są osobami niepełnosprawnymi.

Rygoryzm traktowania tego przepisu przez organy administracji zmusza osoby wymagające opieki do rezygnacji z pozostawania w związku małżeńskim, tylko bowiem w takim wypadku ich opiekunowie mieliby niekwestionowane prawo do świadczenia pielęgnacyjnego.”

Reasumując: w opinii Trybunału Konstytucyjnego art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach, traktowany jako źródło bezwzględnej przesłanki negatywnej dla przyznania wsparcia finansowego osobom sprawującym opiekę nad niepełnosprawnymi nie odpowiada standardom konstytucyjnym, gdyż dyskryminuje pewną kategorię tych osób, przez co godzi także w spójność systemu świadczeń rodzinnych. Dlatego też w uzasadnieniu postanowienia sygnalizacyjnego znalazła się wyraźna sugestia wprowadzenia do ustawy o świadczeniach zasady przesadzającej, że pozostawanie osoby wymagającej opieki w związku małżeńskim nie stanowi negatywnej przesłanki dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji, gdy małżonek tej osoby także jest osobą niepełnosprawną, a opiekunami obojga jest ich dziecko.

3. Szczegółowe postanowienia projektowanej ustawy

Mając na uwadze stanowisko zaprezentowane w uzasadnieniu postanowienia z dnia 1 czerwca 2010 r., jak również wcześniejsze wyroki Trybunału Konstytucyjnego, wydane w sprawach P 27/07 i P 41/07, a ponadto w sprawie P 23/05, proponuje się, aby nowelizacja ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych polegała na całkowitym wyeliminowaniu przesłanki objętej treścią art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a. W ten sposób prawo do ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne zyskają nie tylko zstępni opiekujący się jednym albo też dwojgiem niepełnosprawnych małżonków, lecz również mąż czy żona, którzy nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia bądź innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad swoim małżonkiem, pod warunkiem oczywiście, że legitymuje się on orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Nie można bowiem pomijać kryteriów, jakie Trybunał wskazuje dla oceny regulacji decydującej o przysługiwaniu świadczenia pielęgnacyjnego z punktu widzenia zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Co więcej – przytoczona powyżej wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego, w której zaakcentowano nieracjonalność przesłanki z art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach jako wymuszającej wręcz rezygnację z postawiania w związku małżeńskim, może być odniesiona zarówno do stanów faktycznych takich, jak ten, na tle którego wszczęte zostało postępowanie w sprawie P 38/09, jak i do tych sytuacji, w których opiekę nad osobą niepełnosprawną sprawuje właśnie jej mąż lub żona. Dodatkowo przypomnieć trzeba, że w sądownictwie administracyjnym zarysowała się linia

orzecznicza, która powołując się na orzeczenie Trybunału z dnia 18 lipca 2008 r. (P 27/07) stanowczo sprzeciwia się wyłączeniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w wypadku, gdy ktoś rezygnuje z aktywności zawodowej po to, by osobiście zająć się swym niepełnosprawnym małżonkiem (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 3 czerwca 2009 r., sygn. akt II SA/Ol 414/09). Stąd uzasadniona jest dalej idąca zmiana, aniżeli samo wprowadzenie do ustawy o świadczeniach zastrzeżenia przewidującego, że świadczenie pielęgnacyjne należy się wyjątkowo dziecku opiekującemu się rodzicem bądź też obojgiem rodziców, którzy nie są w stanie świadczyć sobie wzajemnie pomocy z uwagi na to, iż oboje są osobami niepełnosprawnymi w stopniu znacznym, tzn. z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolnymi do pracy albo zdolnymi do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagającymi, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji (art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych – Dz. U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92, z późn. zm.).

Jednocześnie, dla usunięcia wątpliwości, jakie mogłyby powstać wobec określenia „obowiązek alimentacyjny”, jakim posługuje się art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy o świadczeniach (obowiązek wzajemnej pomocy, spoczywający na małżonkach w myśl art. 23 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, nie jest bowiem uznawany za obowiązek alimentacyjny, ale za „powinność o cechach obowiązku alimentacyjnego”), celowe staje się doprecyzowanie, że osobą uprawnioną do świadczenia pielęgnacyjnego jest także ten, na kim ciąży obowiązek podobny obowiązkowi alimentacyjnemu. W związku z tym projekt zakłada nadanie nowego brzmienia powołanemu przepisowi, jak również art. 17 ust. 1a ustawy o świadczeniach.

Pozostałe zmiany objęte projektem są konsekwencją nowelizacji art. 17 ust. 1 pkt 2 i ust. 5 pkt 2 ustawy o świadczeniach (i to zarówno tej zmiany, która ma dojść do skutku za sprawą projektowanej ustawy, jak i tej, którą przeprowadzono poprzednio, a mianowicie poprzez uchwalenie ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych). Obecnie brzmienie art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach, w którym mowa jest o ustaleniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego „na to lub na inne dziecko w rodzinie” nie koresponduje z postanowieniem art. 17 ust. 1 pkt 2 nowelizowanej ustawy, który to z kolei wprost przyznaje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego w przypadku sprawowania opieki przez inne osoby niż matka lub ojciec albo opiekun faktyczny, a zatem w sytuacjach gdy osobą niepełnosprawną wymagającą opieki nie jest dziecko w rozumieniu art. 3 pkt 4 ustawy o świadczeniach. Podobnie ma się rzecz z proponowaną zmianą dotyczącą art. 23 ust. 1

ustawy o świadczeniach – skoro ustawodawca dopuszcza możliwość ubiegania się o wsparcie finansowe w postaci świadczenia pielęgnacyjnego przez osoby wymienione w art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy o świadczeniach, to powinien to uwzględnić także w przepisie określającym, na czyj wniosek następuje ustalenie prawa do tego świadczenia oraz jego wypłata.

Art. 2 projektowanej ustawy przewiduje *vacatio legis*, które pozwoli na zaplanowanie w budżetach gmin oraz w budżecie centralnym sum niezbędnych na pokrycie świadczeń pielęgnacyjnych, o które będą mogli zwracać się również opiekunowie osób pozostających w związku małżeńskim.

4. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Wraz z wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych poszerzony zostanie krąg osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, co – przy niezminionej wysokości tego świadczenia – powodować będzie wzrost wydatków budżetu państwa w związku z koniecznością zwiększenia dotacji celowej, o której mowa w art. 33 ust. 2 ustawy o świadczeniach.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

.....

Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu

.....