



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VI kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
RM 10-85-09

**Druk nr 2207**

Warszawa, 9 lipca 2009 r.

Pan  
Bronisław Komorowski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

## **- o zmianie ustawy o pomocy społecznej.**

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanej regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Ponadto uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Prezes Rady Ministrów.

Z poważaniem

(-) Donald Tusk

## U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o pomocy społecznej

Art. 1. W ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728, z późn. zm.<sup>1)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 150 otrzymuje brzmienie:

„Art. 150. Do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy niniejszej ustawy, z zastrzeżeniem art. 150a.”;

2) po art. 150 dodaje się art. 150a w brzmieniu:

„Art. 150a. Do spraw o przyznanie zasiłku stałego, w których do dnia 30 kwietnia 2004 r. organ właściwy nie wydał decyzji ostatecznej, stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej.”.

Art. 2. 1. W sprawach, o których mowa w art. 150a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, organ właściwy prowadzi postępowanie z urzędu.

2. Przyznając zasiłek stały organ właściwy rozpatruje sprawę w oparciu o stan faktyczny istniejący w dniu złożenia wniosku o przyznanie zasiłku stałego.

3. Zasiłek stały wypłaca się za okres, w którym osoba posiadała prawo do zasiłku stałego.

4. Osobie, która otrzymała zasiłek stały, o którym mowa w ust. 3, organ właściwy do wypłaty świadczeń rodzinnych ustala prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie art. 58 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, z późn. zm.<sup>2)</sup>), jednak nie dłużej niż do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, za

który osoba otrzymała świadczenie pielęgnacyjne, o którym mowa w art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Art. 3. Z dniem wejścia w życie ustawy tracą moc decyzje o umorzeniu postępowań w sprawie przyznania zasiłku stałego, wydane przed dniem 13 listopada 2007 r. w związku z art. 150 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

Art. 4. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

---

<sup>1)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2008 r. Nr 171, poz. 1056, Nr 216, poz. 1367 i Nr 223, poz. 1458 oraz z 2009 r. Nr 6, poz. 33, Nr 65, poz. 554, Nr 69, poz. 590 i Nr 92, poz. 753.

<sup>2)</sup> 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. 474 i Nr 200, poz. 1446 oraz z 2008 r. Nr 70, poz. 416, Nr 138, poz. 872 i 875, Nr 223, poz. 1456 i Nr 237, poz. 1654.

## UZASADNIENIE

Przedmiotowy projekt ustawy stanowi realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2007 r., sygn. akt P 28/06 (Dz. U. Nr 209, poz. 1519). W wyroku tym Trybunał orzekł o niezgodności art. 150 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728, z późn. zm.), w zakresie w jakim wyłącza stosowanie art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414, z późn. zm.) do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 maja 2004 r., z art. 2 oraz z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 27 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. stanowił podstawę przyznania zasiłku stałego osobie zdolnej do pracy, lecz niepozostającej w zatrudnieniu ze względu na konieczność sprawowania opieki nad dzieckiem wymagającym stałej pielęgnacji, polegającej na bezpośredniej, osobistej pielęgnacji i systematycznym współdziałaniu w postępowaniu leczniczym, rehabilitacyjnym oraz edukacyjnym, jeżeli dochód rodziny nie przekraczał poziomu określonego w ustawie, a dziecko miało orzeczoną niepełnosprawność wraz ze wskazaniami określonymi w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776, z późn. zm.) lub miało orzeczony znaczny stopień niepełnosprawności.

Z dniem 1 maja 2004 r. weszła w życie nowa ustawa o pomocy społecznej, która uchyliła ustawę o pomocy społecznej z 1990 r. Ustawa o pomocy społecznej z 2004 r. nie przewiduje jednak tego rodzaju świadczenia. Natomiast analogiczne świadczenie zostało przewidziane w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, z późn. zm.), w formie świadczeń pielęgnacyjnych. Jednocześnie ustawa z dnia 1 maja 2004 r. o pomocy społecznej wprowadziła regulację (art. 150), która stanowi, że do spraw wszczętych i niezakończonych stosuje się przepisy ustawy z 2004 r. Zamieszczenie takiego przepisu w ustawie z dnia 1 maja 2004 r. o pomocy społecznej spowodowało, że organ administracji publicznej, który orzekał po dniu 1 maja 2004 r. do stosunków prawnych, trwających w czasie od złożenia wniosku do wejścia w życie nowej ustawy nie mógł stosować przepisu art. 27 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. Ze względu na fakt, iż ustawa o pomocy społecznej z 2004 r. nie przewidywała zasiłku stałego, organ musiał umorzyć postępowanie jako bezprzedmiotowe. W konsekwencji regulacja zawarta w art. 150 ustawy z 2004 r. pozbawiła osoby, które spełniały wymagania ujęte w art. 27 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z 1990 r., zasiłku stałego, a także uniemożliwiła tym osobom skorzystanie ze świadczenia pielęgnacyjnego w myśl ustawy o świadczeniach rodzinnych. Przepis art. 58 ustawy o świadczeniach

rodzinnych, po pierwsze, zagwarantował osobom, które spełniały warunki nabycia prawa do zasiłku stałego i nabyły to prawo pod rządami ustawy o pomocy społecznej z 1990 r., lecz nie spełniały już warunków nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, jego kontynuację – według zasad w nim określonych. Po drugie, zagwarantował ciągłość świadczeń wobec osób, które pobierały zasiłek stały na podstawie ustawy z 1990 r. i spełniły przesłanki pobierania świadczenia pielęgnacyjnego.

Przepis art. 150 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. został zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził, że jego obecne brzmienie godzi w konstytucyjną zasadę równości podmiotów wobec prawa. Zasada równości nakazuje jednakowe traktowanie podmiotów prawa w obrębie określonej kategorii. Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą relewantną powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Zatem wszystkie podmioty, które przed dniem 1 maja 2004 r. spełniały kryteria przyznania zasiłku stałego oraz złożyły stosowny wniosek w tej sprawie powinny być traktowane równo. Tymczasem ustawodawca zróżnicował tę grupę osób w zależności od tego, czy osoby te uzyskały ostateczną decyzję przed dniem 1 maja 2004 r., czy po tym terminie. Osoby, które uzyskały ostateczną decyzję przyznającą zasiłek stały do dnia 1 maja 2004 r., otrzymują ten zasiłek za okres od dnia złożenia wniosku do dnia 30 kwietnia 2004 r. Osoby te otrzymują również świadczenie pielęgnacyjne. Natomiast osoby, które do dnia 30 kwietnia 2004 r. nie uzyskały ostatecznej decyzji przyznającej zasiłek nie otrzymują tego zasiłku, ani nie będą otrzymywać świadczenia pielęgnacyjnego, na zasadach określonych w art. 58 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Oznacza to, że uzyskanie powyższego świadczenia uzależnione jest m.in. od sprawności działania właściwych organów władzy publicznej. Z tego względu wprowadzone zróżnicowanie podmiotów nie znajduje uzasadnienia.

W związku z powyższym, w celu zadośćuczynienia zasadzie równości, tak mocno zaakcentowanej w europejskim systemie prawnym (Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej, czy konstytucjach), w projekcie wprowadzono przepis, który stanowi, że do spraw o przyznanie zasiłku stałego, w których do dnia 30 kwietnia 2004 r. organ właściwy nie wydał decyzji ostatecznej, stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej. Zaproponowane brzmienie ma na celu zrównanie podmiotów, które powinny być traktowane jednakowo, gdyż wszystkie te podmioty złożyły wniosek o przyznanie zasiłku stałego pod rządami ustawy o pomocy społecznej z 1990 r., a ich zróżnicowanie nastąpiło dopiero w momencie wydania ostatecznej decyzji o przyznaniu zasiłku stałego. Jednak nie jest to powód, który uzasadniałaby dopuszczalność zróżnicowania podmiotów w tej sytuacji. Zatem osoba ta nie może ponosić ujemnych skutków ze względu na sprawność działania organów władzy publicznej. Zasiłek

stały w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej z 1990 r., był przyznawany osobie, która złożyła odpowiedni wniosek i spełniała przesłanki zawarte w art. 27 ust. 1 tej ustawy. Decyzja ta nie miała charakteru uznaniowego.

Ponadto wprowadzenie regulacji, iż do spraw o przyznanie zasiłku stałego, po spełnieniu wymagań, o których mowa w art. 150a projektu, stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej oznacza, że przepisy tej ustawy należy zastosować w każdym przypadku przyznania uprawnienia do zasiłku stałego, także w zakresie odprowadzania składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, o których mowa w art. 31b ustawy o pomocy społecznej z 1990 r.

Użycie sformułowania „decyzja ostateczna” ma na celu precyzyjne wyjaśnienie i zarazem ujęcie, że chodzi tutaj o wszystkie etapy postępowania o przyznanie zasiłku, które nie zostały zakończone decyzją ostateczną. Oznacza to, że powyższy przepis będzie miał zastosowanie zarówno do osób, które złożyły wniosek o przyznanie zasiłku stałego przed dniem 1 maja 2004 r. i nie uzyskały decyzji w pierwszej instancji, jak i do osób, które uzyskały decyzję organu pierwszej instancji, ale wniosły odwołanie i nie uzyskały decyzji organu drugiej instancji w terminie do dnia 1 maja 2004 r.

Projekt ustawy wprowadza także mechanizm prawny pozwalający na skuteczne zakończenie spraw z zakresu przyznania zasiłku stałego, które zostały wszczęte pod rządami ustawy o pomocy społecznej z 1990 r.

Art. 2 projektu stanowi, że właściwy organ prowadzi postępowanie z urzędu w stosunku do osoby, która złożyła wniosek o przyznanie zasiłku stałego i do dnia 30 kwietnia 2004 r. nie uzyskała ostatecznej decyzji w tej sprawie. Ponadto stanowi, że organ ten rozpatruje sprawę w oparciu o stan faktyczny istniejący w dniu złożenia wniosku o przyznanie zasiłku stałego.

Powyższe rozwiązanie podyktowane jest faktem, iż strona zainteresowana uzyskaniem zasiłku stałego złożyła już stosowny wniosek wraz z pozostałą dokumentacją, która była wymagana w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. Jednak w skutek zmiany systemu prawnego nie zdążyła ona uzyskać odpowiedniej decyzji w odpowiednim czasie. Zatem w pełni uzasadnionym rozwiązaniem jest, aby strony nie obciążać ponownie obowiązkiem złożenia wniosku. W konsekwencji to na organie spoczywać będzie obowiązek ponownego przeprowadzenia postępowania dowodowego i należytego poinformowania strony o jego wynikach. Obowiązek poinformowania strony można wyprowadzić z ogólnej reguły informowania obywateli przez organy państwowe, głównie o zasadach funkcjonowania tych organów oraz o obowiązującym prawie. Pracownicy jednostek organizacyjnych pomocy społecznej powinni informować osoby zwracające się o pomoc o przysługujących im prawach (tam też *Prawo pomocy społecznej*, Iwona Sierpowska, Wolters Kluwer Polska, 2007, str. 53).

Zasadność złożonego wniosku za każdym razem organ będzie badał indywidualnie. Zróżnicowany będzie również okres, na jaki zostanie przyznany zasiłek stały. Przy przyznaniu zasiłku stałego organ powinien kierować się faktem, czy osoba której należy się zasiłek stały w rozumieniu niniejszej ustawy pobierała świadczenie pielęgnacyjne według ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. Do osób, którym zostanie przyznany zasiłek stały, będą miały również zastosowanie przepisy art. 58 ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Powyższe rozwiązanie ma na celu zachowanie analogicznego mechanizmu, jaki miał zastosowanie wobec osób, które otrzymały ostateczną decyzję w sprawie przyznania zasiłku stałego przed dniem 1 maja 2004 r.

Art. 3 projektu wprowadza normę, która stanowi, że z dniem wejścia w życie niniejszego projektu ustawy tracą moc decyzje o umorzeniu postępowań w sprawie przyznania zasiłku stałego, wydane przed dniem 13 listopada 2007 r. w związku z art. 150 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Powyższe rozwiązanie ma na celu zapewnienie spójności w procesie wydawania decyzji o przyznaniu zasiłku stałego. Zgodnie z art. 105 Kodeksu postępowania administracyjnego, w wyniku braku podstawy prawnej, właściwy organ był zobowiązany umorzyć postępowania toczące się w sprawie o przyznaniu zasiłku stałego jako bezprzedmiotowe. Natomiast przedkładany projekt ustawy ponownie wprowadza możliwość orzekania w sprawie zasiłku stałego. W tej samej sprawie jednak nie mogą funkcjonować w obiegu prawnym dwie odmienne decyzje, jedna umarzająca postępowanie (jako bezprzedmiotowe), a druga decyzja w sprawie przyznania bądź nieprzyznania zasiłku stałego. Projekt wprowadza więc regulację, która powoduje utratę mocy decyzji dotyczących umorzenia postępowania wydanych przed dniem 13 listopada 2007 r. (w tym terminie weszło w życie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, które dało podstawę do stosowanych zmian w tym zakresie) i tym samym zobowiązuje właściwy organ do ponownego zbadania wniosków o przyznaniu zasiłku stałego, o którym mowa w niniejszym projekcie ustawy.

Przedkładany projekt uzupełnia lukę w prawie, która powstała po wprowadzeniu przepisu przejściowego w ustawie o pomocy społecznej z 2004 r. Ponadto stanowi zadośćuczynienie zasadzie ochrony praw nabytych. W myśl tej zasady prawa podmiotowe oraz ekspektatywy maksymalnie ukształtowane na gruncie dotychczasowych regulacji nie mogą zostać zniesione, ani ograniczone w sposób arbitralny.

Przedstawione rozwiązanie w pełni realizuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego przez umożliwienie równego traktowania wszystkich podmiotów, które wystąpiły o przyznanie zasiłku stałego pod rządami ustawy o pomocy społecznej z 1990 r.

Projekt ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projektowana ustawa nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach dotyczących sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337), projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji. Nie zgłoszono uwag w trybie przewidzianym ww. ustawą.



## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### I. Cel projektowanej ustawy

Projekt ustawy stanowi realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2007 r., sygn. akt P 28/06 (Dz. U. Nr 209, poz. 1519). Zaproponowana nowelizacja ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, zgodnie z zaleceniami Trybunału Konstytucyjnego, ma na celu zrównanie sytuacji prawnej podmiotów, które złożyły wniosek o przyznanie zasiłku stałego, lecz do dnia 30 kwietnia 2004 r. nie uzyskały ostatecznej decyzji przyznającej zasiłek z podmiotami, które uzyskały taką decyzję we wskazanym wyżej terminie.

### II. Podmioty, na które oddziałuje projektowana ustawa

Projekt ustawy daje możliwość przyznania świadczenia osobom, które złożyły wniosek pod rządami ustawy o pomocy społecznej z 1990 r., jednak do dnia 30 kwietnia 2004 r. nie uzyskały ostatecznej decyzji przyznającej zasiłek.

### III. Wyniki konsultacji społecznych

Projekt ustawy został poddany konsultacjom społecznym z następującymi podmiotami:

- 1) Sekcją Krajową Pracowników Pomocy Społecznej NSZZ „Solidarność”,
- 2) Federacją Związków Zawodowych Pracowników Ochrony Zdrowia i Pomocy Społecznej,
- 3) Stowarzyszeniem Samorządowych Ośrodków Pomocy Społecznej.

W wyniku przeprowadzonych konsultacji Stowarzyszenie Samorządnych Ośrodków Pomocy Społecznej zaopiniowało projekt pozytywnie. Zgłosiło jednak sugestię, czy w przedmiotowym projekcie nie powinien znaleźć się przepis, który regulowałby kwestię odprowadzania składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe od zasiłku stałego. Kwestia ta nie została uwzględniona ze względu na fakt, iż projekt ustawy przewiduje, że do spraw o przyznanie zasiłku stałego, w których złożono wniosek i do dnia 30 kwietnia 2004 r. właściwy organ nie wydał ostatecznej decyzji, stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, także w zakresie odprowadzania składek. Zatem nie ma potrzeby powielania tej regulacji w samym projekcie ustawy. Jednakże, w celu uniknięcia ewentualnych problemów interpretacyjnych, uzupełniono uzasadnienie w tej części. Pozostałe podmioty nie zgłosiły uwag.

Projekt ustawy został także przekazany do Rady Pomocy Społecznej oraz Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. W dniu 25 marca 2009 r. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego pozytywnie zaopiniowała niniejszy projekt.

#### IV. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Skutki finansowe związane z projektowaną ustawą są trudne do oszacowania w sposób jednoznaczny. Wynika to z faktu, czy wnioski złożone w tym terminie spełniały wymóg zasadności. Ponadto ewentualny okres na jaki zostanie przyznany zasiłek stały również będzie badany indywidualnie, a co za tym idzie ostateczna wysokość przyznanego świadczenia w każdym przypadku będzie zróżnicowana. Z posiadanych informacji wynika, że liczba postępowań w sprawie o przyznanie zasiłku stałego, które zostały wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej nie jest znaczna (szacuje się na kilkadziesiąt przypadków). Biorąc pod uwagę również wysokość świadczenia, która w 2004 r. wynosiła 406 zł, przyjąć można, iż przedmiotowa regulacja nie będzie miała istotnego wpływu na budżet państwa.

Ewentualne skutki finansowe wynikające z projektowanych rozwiązań zostaną sfinansowane w ramach wydatków zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2009 na realizację świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz zadań z zakresu pomocy społecznej.

#### V. Wpływ regulacji na rynek pracy

Wejście w życie projektu ustawy nie wpłynie na rynek pracy.

#### VI. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Wejście w życie projektu ustawy nie wpłynie na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość.

#### VII. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Wejście w życie projektu ustawy nie wpłynie na sytuację i rozwój regionalny.



URZĄD  
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ  
SEKRETARZ

KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ  
SEKRETARZ STANU

*Mikołaj Dowgielewicz*

Min. MD/560/09/DP/as

Warszawa, dnia 22 czerwca 2009 r.

Pan  
Maciej Berek  
Sekretarz Rady Ministrów

Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej wyrażona na podstawie art. 9 pkt 3 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. Nr 106, poz. 494, z późn. zm.) przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej Mikołaja Dowgielewicza

Szanowny Panie Ministrze,

W związku z przedłożonym projektem ustawy (pismo nr RM-10-85-09) pozwalam sobie wyrazić następującą opinię:

Projektowana regulacja nie jest objęta zakresem prawa Unii Europejskiej.

Z poważaniem,

MACIEJ BEREK  
SEKRETARZ RADY MINISTRÓW  
*[Signature]*

Do uprzejmej wiadomości:

Pan Jacek Krawczyk

Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji

CABINET  
SEKRETARZA RADY MINISTRÓW

2009-06-24