

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 16 grudnia 2010 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach
rodzinnych**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Jednocześnie upoważnia senator Grażynę Sztark do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

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

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.

- 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 przypomniiał, 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. Konsultacje

Projekt ustawy został skonsultowany z Ministrem Spraw Zagranicznych, Ministrem Pracy i Polityki Społecznej, Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, Krajową Radą Radców Prawnych, Prokuratorią Generalną Skarbu Państwa oraz Helsińską Fundacją Praw Człowieka. Zastrzeżenia do proponowanej ustawy zgłosił jedynie Minister Pracy i Polityki Społecznej, wskazując m.in. na koszty jej realizacji, a ponadto informując komisje senackie o trwających pracach nad projektem ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, którego celem jest w szczególności racjonalizacja zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego.

Projekt został także przekazany do zaopiniowania Naczelnej Radzie Adwokackiej, Związkowi Miast Polskich, Unii Metropolii Polskich, Unii Miasteczek Polskich, Związkowi Gmin Wiejskich, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan oraz organizacji Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej. Wymienione podmioty nie zajęły stanowiska odnośnie do przedmiotowego przedłożenia.

W trakcie I czytania projektu, na wspólnym posiedzeniu Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Rodziny i Polityki Społecznej w dniu 23 listopada 2010 r., przedstawiciel Ministra Pracy i Polityki Społecznej podtrzymał stanowisko zawarte w opinii pisemnej, a jednocześnie zaznaczył, że generalnie rzecz biorąc, Minister nie podważa zasadności przyznania świadczenia pielęgnacyjnego w wypadku, gdy osoba niepełnosprawna pozostaje w związku małżeńskim. Wspomniał też o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (druk sejmowy nr 3316). Analogicznie przedstawiciel Ministra Pracy i Polityki Społecznej wypowiedział się również na posiedzeniu Senatu, w toku II czytania.

5. 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 niezmienionej 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.

Według szacunków przeprowadzonych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej koszt przyznania świadczenia pielęgnacyjnego dodatkowej kategorii osób, wraz z wydatkami na składki emerytalne, rentowe oraz zdrowotne, wyniesie ok. 516 mln. zł (przy założeniu, że uprawnionych może być w przybliżeniu 66 tys. osób).

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.



Minister Spraw Zagranicznych

Warszawa, 20 sierpnia 2010 r.

DPUE - 920 - 1158 - 10/as/1

51-1777

dot.: BPS/KU-034/945/1/10 z 19.08.2010 r.

**Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senat RP**

Szanowny Panie Przewodniczący,

Uprzejmie informuję, że nie zgłaszam uwag dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej w zakresie projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (druk senacki 945).

Z poważaniem
z up. Ministra Spraw Zagranicznych
SEKRETARZ STANU

Mikołaj Dowgilewicz

Do wiadomości:
Pani Jolanta Fedak
Minister Pracy i Polityki Społecznej