

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 26 lipca 2007 r.

w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej

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 pomocy społecznej.

Jednocześnie upoważnia senator Ewę Tomaszewską do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy o pomocy społecznej

Art. 1.

W ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593, z późn. zm.¹⁾) w art. 8 w ust. 5 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

"2) opodatkowaną na zasadach określonych w przepisach o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne – za dochód przyjmuje się zadeklarowaną podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, a jeżeli z tytułu prowadzenia tej działalności nie istnieje obowiązek ubezpieczenia społecznego, przyjmuje się kwotę zadeklarowaną w oświadczeniu tej osoby."

Art. 2.

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

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 99, poz. 1001 i Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 64, poz. 565, Nr 94, poz. 788, Nr 164, poz. 1366, Nr 175, poz. 1462, Nr 179, poz. 1487 i Nr 180, poz. 1493, z 2006 r. Nr 144, poz. 1043, Nr 186, poz. 1380, Nr 249, poz. 1831 i Nr 251, poz. 1844 i 1848 oraz z 2007 r. Nr 35, poz. 219, Nr 36, poz. 226, Nr 48, poz. 320 i Nr 120, poz. 818.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. (sygn. akt K 30/05), stwierdzającego niezgodność przepisu ustawy o pomocy społecznej z Konstytucją. Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja wyroku z dnia 3 października 2006 r. opublikowana została w Dz. U. z 2006 r., Nr 186, poz. 1380 (dzień publikacji wyroku – 13 października 2006 r.). Pełny tekst orzeczenia, wraz z uzasadnieniem, zamieszczony został w OTK Z.U. z 2006 r., Nr 9A, poz. 119.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

Wyrokiem z dnia 3 października 2006 r. (sygn. akt K 30/05) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 8 ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.) jest niezgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim przepis ten uniemożliwia uznanie za dochód – w odniesieniu do osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą opodatkowaną na zasadach określonych w przepisach o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne – kwoty niższej od najniższej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, a jeżeli z tytułu prowadzenia tej działalności nie istnieje obowiązek ubezpieczenia społecznego – kwoty niższej od najniższej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż art. 8 ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej jest niezgodny z art. 2 (zasada sprawiedliwości społecznej), art. 32 (zasada równości wobec prawa) i art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zasady polityki społecznej państwa).

Zakwestionowany przepis stanowi, że w stosunku do osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą opodatkowaną na zasadach określonych w przepisach o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne – za dochód przyjmuje się zadeklarowaną podstawę wymiaru składek na

ubezpieczenia społeczne, a jeżeli z tytułu prowadzenia tej działalności nie istnieje obowiązek ubezpieczenia społecznego, przyjmuje się kwotę najniższej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne. Zgodnie z art. 18 ust. 8 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 z późn. zm.) podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonych, w przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność oraz osób z nimi współpracujących, stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzednim kwartale. Oznacza to, że osoby ubiegające się o świadczenia z pomocy społecznej, które prowadzą działalność gospodarczą oraz osoby z nimi współpracujące, nie mogą zadeklarować kwoty dochodu niższej niż 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzednim kwartale, nawet jeżeli ich dochód był faktycznie oczywiście niższy.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że przewidziany w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej sposób ustalania dochodu osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, opodatkowaną na zasadach określonych w ustawie o zryczałtowanym podatku dochodowym, jest oderwany od faktycznej sytuacji osoby (lub rodziny) ubiegającej się o pomoc społeczną.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego sytuacja osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą na zasadach ogólnych i osób, o których mówi art. 18 ust. 8 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, jest diametralnie różna, na niekorzyść tych ostatnich. Trybunał stwierdził, że ustawodawca w sposób sztuczny i nieuzasadniony wyodrębnił grupę podmiotów, wobec której prawo do świadczeń społecznych jest uzależnione nie od rzeczywistej wysokości dochodów, lecz wyłącznie od formy opodatkowania. Takie kryterium opodatkowania nie ma racjonalnego uzasadnienia. Jeżeli motywem ustawodawcy dla takiego unormowania było założenie o niemożliwości ustalenia dochodu, Trybunał uznaje przyjęte założenie za aprioryczne i oparte na konstrukcjach prawa podatkowego. Założenia takiego, właściwego, być może, na gruncie prawa podatkowego, nie można, zdaniem Trybunału, bez kolizji z art. 71 ust. 1 Konstytucji, przenosić na grunt uregulowań z zakresu pomocy społecznej (por. uzasadnienie do wyroku z dnia 3 października 2006 r.).

W ocenie Trybunału, odwołanie się w art. 8 ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej do sposobu ustalania dochodu osób prowadzących działalność gospodarczą zastosowanego w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, nie znajduje uzasadnienia dla świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej oraz zasiłków rodzinnych. "Istota i funkcje świadczeń z pomocy społecznej i zasiłków rodzinnych – stwierdza Trybunał – nie pokrywają się z istotą i funkcjami systemu ubezpieczeń społecznych. W tym drugim wypadku ustawowe wykluczenie możliwości zadeklarowania jako podstawy składki na ubezpieczenie

emerytalne i rentowe niższej kwoty niż 60% przeciętnego wynagrodzenia, ma na celu zapewnienie odpowiedniej wysokości świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych, te bowiem mają bezpośredni związek z wysokością płaconych składek. Przy świadczeniach z pomocy społecznej i zasiłkach rodzinnych chodzi natomiast o to, żeby osoby o rzeczywiście niskich dochodach mogły otrzymać odpowiednie wsparcie. Prawo do wsparcia uzależnione jest wyłącznie od rzeczywistej sytuacji materialnej rodziny. Nie chodzi więc o zagwarantowanie minimalnego poziomu kwot gromadzonych na potrzeby przyszłych świadczeń, ale o przydzielenie pomocy tym, którzy jej naprawdę aktualnie potrzebują." (cyt. za uzasadnieniem do wyroku z dnia 3 października 2006 r.). Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie w konkretnych sytuacjach uniemożliwia, a przynajmniej istotnie ogranicza, realizację funkcji form wsparcia przewidywanych przez pomoc społeczną lub system świadczeń rodzinnych. Brak bowiem mechanizmu korygującego, ponieważ kwestionowany przepis nie przewiduje sytuacji, w której dochód osób prowadzących działalność gospodarczą może być niższy niż 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzednim kwartale. Zakwestionowana regulacja sprawia, że poza systemem świadczeń z pomocy społecznej oraz zasiłków rodzinnych mogą pozostać osoby, którym wsparcie takie przysługiwałoby, gdyby tylko nie prowadziły działalności gospodarczej.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że zaskarżony przepis wprowadza zróżnicowanie, które nie znajduje racjonalnego uzasadnienia, a nawet koliduje z istotą instytucji pomocy społecznej. Zróżnicowanie, będące konsekwencją tego przepisu, nie pozostaje w żadnym związku z wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, które mogłyby ewentualnie uzasadnić odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

Mając na uwadze konieczność wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. (wywołuje on skutki prawne z dniem publikacji, tj. od dnia 13 października 2006 r.), kierując się brzmieniem sentencji wyroku oraz motywami jego uzasadnienia, proponuje się, aby w stosunku do osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą opodatkowaną na zasadach określonych w przepisach o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne – za dochód przyjmować zadeklarowaną podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, a jeżeli z tytułu prowadzenia tej działalności nie istnieje obowiązek ubezpieczenia społecznego – kwotę zadeklarowaną w oświadczeniu tej osoby.

Zmiana eliminuje kategorię podmiotów, którą ustawodawca wyodrębnił w sposób wadliwy. Przyjął mianowicie, że relewantnym kryterium wyodrębnienia powinna być forma opodatkowania osoby, podczas gdy kryterium zgodnym z Konstytucją – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – jest rzeczywista wysokość dochodów osoby (tzw. kryterium dochodowe).

Zaproponowana zmiana umożliwi uznanie za dochód – w odniesieniu do osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą opodatkowaną na zasadach określonych w przepisach o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne – również kwoty niższej od najniższej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne. Sposób ustalania dochodu, który warunkuje prawo do pomocy społecznej został dzięki temu powiązany z faktyczną sytuacją życiową (materialną) osób ubiegających się o świadczenie pieniężne.

4. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa powoduje skutki finansowe dla budżetu państwa. Zmiana ustawowej definicji dochodu, w stosunku do osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą opodatkowaną na zasadach określonych w przepisach o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, rozszerzy bowiem dostępność pomocy społecznej dla wymienionej kategorii osób.

Należy przy tym pamiętać, że nowelizacja ustawy o pomocy społecznej, czego prostą konsekwencją są dodatkowe wydatki budżetowe, stanowi – z jednej strony – wykonanie obowiązku prawnego, jakim jest uwzględnienie w systemie prawnym skutków rozstrzygnięcia co do *meritum* sądu konstytucyjnego, a także – z drugiej strony – przywrócenie regulacji ustawowej, która gwarantuje korzystanie przez obywateli z ich praw i wolności (potwierdzonych orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego).

Według opinii Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wydatki z budżetu państwa w zależności od szacunkowej liczby osób, które wystąpią o świadczenie z pomocy społecznej wyniesie od 16 do 61 mln zł.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.



URZĄD
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ STANU

Ewa Ośniecka - Tamecka

Min.EOT/ 544/2007/DP/kma

Warszawa, 14. 03. 2007 r.

Pan
Janusz Gałkowski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej (druk nr 367), wyrażona na podstawie art. 2, ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. Nr 106, poz. 494) oraz w związku z art. 60 ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej, Ewę Ośniecką - Tamecką, działającą z upoważnienia Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

W związku z przedłożonym senackim projektem ustawy (pismo nr BPS/KU-034/101/07), pozwalam sobie wyrazić następującą opinię:

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Z poważaniem,

Do uprzejmej wiadomości:
Pani Anna Kalata
Minister Pracy i Polityki Społecznej