



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA**

Warszawa, dnia 9 lipca 2008 r.

Druk nr 202

**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
(-) Krzysztof Kwiatkowski

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⁾) w art. 24:

1) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

"2. Prawo do świadczeń rodzinnych, z zastrzeżeniem ust. 2a, ustala się począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami, do końca okresu zasiłkowego.";

2) po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

"2a. Prawo do zasiłku pielęgnacyjnego ustala się począwszy od miesiąca, w którym orzeczenie o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności stwierdza powstanie niepełnosprawności, jeżeli wniosek o ustalenie prawa do tego zasiłku został złożony w terminie trzech miesięcy od wydania orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności.".

Art. 2.

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

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 oraz z 2008 r. Nr 70, poz. 416.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2007 r. (sygn. akt P 28/07), który dotyczy art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 i Nr 222, poz. 1630 oraz z 2007 r. Nr 64, poz. 427, Nr 105, poz. 720 i Nr 109, poz. 747).

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja orzeczenia została opublikowana w Dz. U. z 2007 r., Nr 200, poz. 1446 (dzień publikacji wyroku – 30 października 2007 r.). Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem został zamieszczony w OTK Z.U. z 2007 r., Nr 9A, poz.106. Postanowienie sygnalizacyjne w tej samej sprawie zostało zamieszczone w OTK Z.U z 2007 r., Nr 10A, poz. 134.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, „w zakresie, w jakim stanowi, że w wypadku wniosku o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 lat, legitymującej się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności uzyskanym w wyniku rozpoznania przez wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności jej odwołania od orzeczenia powiatowego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności, prawo do świadczeń rodzinnych ustala się, począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek”.

2.2. Wątpliwości konstytucyjne sądu występującego z pytaniem prawnym wzbudziła regulacja, zgodnie z którą, zasiłek pielęgnacyjny przyznaje się od miesiąca, w którym złożono wniosek o ustalenie zasiłku, wraz z prawidłowo wypełnionymi dokumentami. Istniejący w sprawie spór prawny dotyczył więc początkowego terminu, od którego powinien być przyznawany zasiłek pielęgnacyjny.

Mechanizm przyznawania świadczeń rodzinnych, w tym zasiłku pielęgnacyjnego, obejmuje dwa etapy:

(a) urzędowe potwierdzenie istnienia stanu faktycznego uzasadniającego uprawnienie do zasiłku; orzeczenie o niepełnosprawności (stadium pierwsze);

(b) przyznanie zasiłku (stadium drugie).

Zasiłek (decyzja wydana w stadium drugim) jest związany z istnieniem określonego stopnia niepełnosprawności i jest przeznaczony na zniwelowanie skutków tego upośledzenia. W stadium pierwszym następuje wskazanie daty wystąpienia niepełnosprawności. Data ta jest jednak bez znaczenia dla określenia terminu początkowego uzyskania zasiłku.

2.3. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny: „Istotne dla oceny [zgodności z Konstytucją] jest to, że w istniejącej sytuacji normatywnej ryzyko opieszałości i błędności wydawanych decyzji o istnieniu stopnia niepełnosprawności (złe funkcjonowanie aparatu administracyjnego) jest przerzucone na ubiegającego się o taki zasiłek. Uzyska on bowiem świadczenie zawsze od daty wystąpienia z prawidłowym, kompletnym wnioskiem. Opieszałość organu działającego w pierwszym etapie (stwierdzanie niepełnosprawności) jest w zakresie przedstawionego problemu częściowo zniwelowana przez działanie przepisów wykonawczych do ustawy (§ 12 ust. 3 i 4 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne, Dz. U. Nr 105, poz. 881, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2 czerwca 2005 r. dot. świadczeń rodzinnych). Ta kwestia jednak nie występuje na tle stanu faktycznego, w którym zadano pytanie prawne. W niniejszej sprawie chodzi o sytuację, gdy przedłużające się postępowanie stwierdzające fakt niepełnosprawności było wynikiem mieszczącego się w ustawowych granicach czasowych postępowania odwoławczego (wadliwe ustalenia decyzji pierwszoinstancyjnej). Problem konstytucyjny na tle niniejszej sprawy dotyczy więc oceny, czy przepis, co do którego zgłoszono wątpliwość, jest konstytucyjny, skoro przewiduje, iż ryzyko takiego wadliwego działania organu administracji jest przeniesione na osobę aplikującą o zasiłek; przeniesienie ryzyka wyraża się w określeniu jako początkowego terminu zasiłkowego – miesiąca, w którym wniesiono kompletny wniosek o ustalenie zasiłku, a nie – daty wskazującej moment powstania niepełnosprawności.”

2.4. Zasiłek pielęgnacyjny przyznaje się w celu częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewnienia osobie niepełnosprawnej opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności, wydane w trybie przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej określa datę (okres) jej powstania. Znaczy to, że od tej pory osoba legitymująca się takim orzeczeniem

wymaga opieki i pomocy innej osoby, gdyż jest niezdolna do samodzielnej egzystencji i ponosi zwiększone wydatki związane z jej znaczną niepełnosprawnością.

Jak ustalił Trybunał Konstytucyjny: „W wypadku gdy osoba ubiegająca się o zasiłek pielęgnacyjny złoży wniosek bez orzeczenia o stopniu niepełnosprawności (wniosek niekompletny), burmistrz lub wójt wyznacza tej osobie termin nie krótszy niż 14 dni i nie dłuższy niż 30 dni na uzyskanie tego orzeczenia i dołączenie do złożonego wniosku. Osoba taka występuje wtedy do powiatowego zespołu o wydanie stosownego orzeczenia i od daty złożenia takiego wniosku biegnie termin załatwiania sprawy w postępowaniu o stwierdzenie niepełnosprawności i jej stopnia. W tym czasie jednak biec nie może postępowanie o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego. Tu napotykamy problem zakwalifikowania sprawy o stwierdzenie niepełnosprawności: czy wymaga ona postępowania wyjaśniającego, czy też jest szczególnie skomplikowana. Jeśli sprawa wymaga tylko postępowania wyjaśniającego (np. zebranie opinii lekarzy różnych specjalności), wydanie orzeczenia stwierdzającego znaczny stopień niepełnosprawności może zmieścić się w terminie 30 dni wyznaczonym przez organ przyznający zasiłek pielęgnacyjny. Ale postępowanie o stwierdzenie niepełnosprawności rzadko kiedy zmieści się w takim terminie. Jeśli bowiem w pierwszej instancji postępowania o stwierdzenie niepełnosprawności wydane zostanie orzeczenie niezadowolające wnioskodawcę, wnioskodawca może się odwołać (instancyjnie, a potem na drodze sądownoadministracyjnej). [...] Postępowanie przed organami odwoławczymi, prowadzone w terminach określonych ustawowo, zawsze wykroczy poza termin 30 dni określony jako termin uzupełnienia wniosku w postępowaniu o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego (termin uzupełnienia braku w postaci orzeczenia o niepełnosprawności).”

2.5. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, relacja między obu procedurami niezbędnymi do uzyskania zasiłku pielęgnacyjnego, przedstawia się „niejasno i niesfunkcjonalnie”. Paragraf 12 ust. 3-4 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (Dz. U. Nr 105, poz. 881, ze zm.) częściowo niweluje negatywne, dla osoby ubiegającej się o zasiłek, skutki wadliwego postępowania o stwierdzenie niepełnosprawności, jednak czyni to tylko w odniesieniu do opieszałości organu, wykraczającego poza ustawowe dopuszczalne ramy terminu postępowania, nie obejmując ryzyka przedłużania się postępowania na skutek innych rodzajów wadliwości (np. kiedy ustalanie stopnia niepełnosprawności będzie przedłużało się na skutek dopuszczalnych prawnie odwołań do kolejnych instancji).

Ostatecznie, Trybunał Konstytucyjny uznał, że: „Przyczyną nielogiczności i apragmatyczności funkcjonalnego powiązania obu stadiów uzyskiwania zasiłków jest brak

przemysłanej koncepcji i świadomości, że uzyskiwanie zasiłku dotyczy realizacji prawa podmiotowego, którego beneficjentem jest osoba mająca uprawnienie materialnoprawne (osoba legitymująca się stwierdzeniem niepełnosprawności). To uprawnienie materialnoprawne pozostaje pod ochroną art. 69 Konstytucji.”

2.6. Elementem demokratycznego państwa prawnego jest zasada poprawnej legislacji. Zasada ta nakazuje, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny. Warunek jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy mogą oczekiwać stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie.

„Poprawność legislacyjna to także stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Niezgodne z tą zasadą będzie więc wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów (nawet gdy celowość takich przepisów mogłaby się wydawać słuszna), które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa. Celowość i ewentualna zasadność wprowadzania w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy. Dowolność i przypadkowość wprowadzanych w życie przepisów prawnych jest zatem złamaniem zasady poprawnej legislacji. Kreowanie zaś mechanizmu, który – z uwagi na określenie procedury prowadzącej do uzyskania świadczenia opiekuńczego – umożliwi (na skutek określenia terminu początkowego wypłacania świadczeń) przerzucenie na osobę pozostająca pod ochroną art. 69 Konstytucji ryzyko nieprawidłowego działania administracji, stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji. Okoliczność, że niejasność i przerzucenie ryzyka złego administrowania na jednostkę dotyczy dobra chronionego konstytucyjnie, powoduje konieczność zaostrzenia kryteriów oceny konstytucyjności analizowanego zjawiska.”

2.7. Artykuł 69 Konstytucji mówi o przysługiwaniu osobom niepełnosprawnym pomocy ze strony władz publicznych, w zakresie zabezpieczenia egzystencji, przysposobienia do pracy oraz komunikacji społecznej.

Wskazany wzorzec konstytucyjny należy odczytywać jako zobowiązanie władzy publicznej do wykreowania mechanizmu realizacji zadań w nim wskazanych. Mechanizm ten musi zapewniać efektywne osiągnięcie celu.

Jak podkreśla Trybunał: „Nie budzi sprzeciwu to, że samo uzyskanie urzędowego potwierdzenia stanu niepełnosprawności wymaga postępowania administracyjnego zainicjowanego przez osobę zainteresowaną. Nie budzi także zastrzeżeń to, że postępowanie to z natury rzeczy musi trwać przez czas odpowiadający standardom właściwym dla postępowania administracyjnego i że w tym okresie zainteresowany jako nieodpowiadający ustawowym przesłankom uznania niepełnosprawności jest pozbawiony zasiłku. Jednakże od momentu wskazanego przez władzę publiczną w decyzji ustalającej wystąpienie niepełnosprawności danego stopnia, zainteresowany ma prawo uzyskać – w ustawowym trybie – zasiłek pielęgnacyjny w ustawowo określonej wysokości. Z tą datą jego interes w uzyskaniu takiego zasiłku jest chroniony konstytucyjnie. Dlatego przeczy tej spójnej konstrukcji, wynikającej z art. 69 Konstytucji, rozwiązanie przyjęte w kontrolowanym art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, wprowadzającym bezwzględny termin ograniczający datę przyznania zasiłku opiekuńczego w oderwaniu od konkretnej daty urzędowo ustalonej w ustawowo określonym trybie stwierdzania przesłanek realizacji uprawnienia publicznoprawnego chronionego konstytucyjnie.

[...] zasiłek pielęgnacyjny spełnia efektywnie swój cel, gdy jest przyznawany od daty wskazanej w orzeczeniu o znacznej niepełnosprawności. Biorąc pod uwagę przede wszystkim cel zasiłku pielęgnacyjnego, a ponadto tryb orzekania o niepełnosprawności, który zgodnie z przewidzianymi prawem terminami może trwać kilka miesięcy, ustanowiony w art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych termin (prawo do zasiłku pielęgnacyjnego ustala się począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, gdyż narusza wynikający z zasady państwa prawnego nakaz przestrzegania przez ustawodawcę poprawnej legislacji. Przepis ten, w systemie przyznawania zasiłku pielęgnacyjnego, jest nielogiczny i niekonsekwentny w stopniu uniemożliwiającym realizację celu wynikającego z art. 69 Konstytucji.”

2.8. W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny wyraźnie postuluje powiązanie momentu przyznawania zasiłku pielęgnacyjnego z datą wskazaną w orzeczeniu o stopniu niepełnosprawności. Zdaniem Trybunału, ustalenie przez sąd stopnia niepełnosprawności osoby tworzy dla niej prawo podmiotowe do zasiłku pielęgnacyjnego, które pozostaje pod ochroną art. 69 Konstytucji.

2.9. Wyrok wywołuje skutki prawne z dniem publikacji (30 października 2007 r.). Trybunał nie zdecydował się na odsunięcie w czasie terminu utraty mocy obowiązującej

przepisu. Z prawnego punktu widzenia, wykonanie wyroku powinno zostać dokonane bez zbędnej zwłoki.

2.10. W Sejmie trwają prace legislacyjne nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (druk sejmowy nr 473). Projekt wpłynął do łaski marszałkowskiej dnia 24 kwietnia 2008 r. Dnia 6 maja 2008 r. Marszałek Sejmu skierował go do pierwszego czytania na posiedzeniu sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny.

Projekt rządowy przewiduje dodanie do ustawy o świadczeniach rodzinnych nowego art. 24 ust. 2a, w brzmieniu: "Jeżeli osoba w okresie trzech miesięcy od wydania orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności złoży wniosek o ustalenie prawa do zasiłku pielęgnacyjnego, prawo do zasiłku pielęgnacyjnego ustala się począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności."

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

Mając na uwadze konieczność wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2007 r., kierując się brzmieniem sentencji wyroku oraz motywami jego uzasadnienia, proponuje się, aby zmiana ustawy o świadczeniach rodzinnych polegała na odejściu od dotychczasowego unormowania, zakładającego, że początkowy termin okresu zasiłkowego związany jest z początkiem miesiąca, w którym osoba ubiegająca się o zasiłek pielęgnacyjny złożyła komplet dokumentów. Konstytucyjne znaczenie – stosownie do uwag Trybunału Konstytucyjnego – należy nadać dacie wskazanej w orzeczeniu o niepełnosprawności, które kształtuje dla danej osoby prawo podmiotowe do uzyskania zasiłku pielęgnacyjnego (orzeczenie wydawane jest w oparciu o ustawę z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych; Dz. U. z 2008 r., Nr 14, poz. 92).

Jednocześnie proponuje się, aby ograniczyć termin na złożenie wniosku o ustalenie prawa do zasiłku pielęgnacyjnego do trzech miesięcy (ust. 2a *in fine*). Niedochowanie trzymiesięcznego terminu spowoduje, że osoba straci możliwość uzyskania zasiłku na nowych zasadach, czyli od początku miesiąca, w którym zapadło orzeczenie o jej niepełnosprawności (ust. 2a *in principio*); prawo do zasiłku pielęgnacyjnego będzie natomiast ustalane na zasadach ogólnych, określonych w art. 24 ust. 2 (okres zasiłkowy liczony od początku miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami).

4. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa powoduje skutki finansowe dla budżetu państwa.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.