



Rzecznik  
Finansowy

www.rf.gov.pl

Aleksandra Wiktorow



Znak: RF/249/18

Warszawa 27.09.2018r

MRP:PS



KAN873343

Pani Elżbieta Rafalska  
Minister Rodziny, Pracy  
i Polityki Społecznej

*Szanowna Pani Minister,*

W związku z prośbą Pani Minister o opinię do projektu ustawy o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym przekazuję następujące uwagi w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych w projekcie:

1. Koncepcja wprowadzenia rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego jest z całą pewnością bardzo potrzebną regulacją. Dyskusyjne jest na ile do zaakceptowania jest wypłacanie w takiej samej wysokości świadczenia matce, która wychowywała kilkoro dzieci, pracowała i opłacała składki, ale nie na tyle długo, lub za zbyt niskim wynagrodzeniem, aby otrzymać minimalną emeryturę i drugiej matce, która miała liczną rodzinę i nigdy, z różnych powodów nie podjęła zatrudnienia. Wycena społeczna wychowywania, co najmniej czwórki dzieci wyrażona wysokością przysługującego z budżetu państwa rodzicielskiego świadczenia jest, zatem różna. W pierwszym przypadku jest to kwota będąca różnicą między minimalną a wyliczoną ze składek emeryturą. W drugim pełna minimalna emerytura. Łączenie wychowywania dzieci z pracą zawodową to nierzadko konieczność związana z bardzo trudną sytuacją materialną. Natomiast niepodejmowanie pracy przez matkę może wynikać z posiadania odpowiedniego zabezpieczenia materialnego (np. wysokie dochody partnera), a nie z potrzeby wychowywania dzieci, którymi nierzadko zajmuje się babcia lub inna osoba. Obecnie sytuacja majątkowa i materialna mogła już ulec istotnemu pogorszeniu i ze względu na jej bieżącą ocenę przyznane zostanie w pełnej wysokości rodzicielskie świadczenie. Możliwość wystąpienia powyższych sytuacji spowoduje, że system może być odbierany, jako

niesprawiedliwy i zachęcający matki do dezaktywacji zawodowej. Matki czwórki dzieci mogą nie być zainteresowane wchodzeniem na legalny rynek pracy, bowiem będą korzystały z szerokiego katalogu świadczeń rzeczowych i pieniężnych na rzecz rodzin wielodzietnych oraz będą miały ustawowo zagwarantowane minimum emerytalne. Podsumowując brak przy podejmowaniu decyzji o świadczeniu rodzicielskim całościowej oceny okoliczności nie spełnienia ustawowych warunków do przyznania emerytury może ten projekt poddać surowej krytyce społecznej. Wpłata w tej samej wysokości dodatku rodzicielskiego z tytułu wychowania, co najmniej czwórki dzieci byłaby rozwiązaniem lepiej odbieranym zwłaszcza przez te kobiety, które wpłacały przez jakiś czas składki na pracownicze ubezpieczenie emerytalne i mają prawo do swojej wprawdzie stosunkowo niskiej emerytury.

2. Przyznanie prawa do świadczenia ma być uznaniowe i będzie odbywało się w drodze decyzji administracyjnej. Władza dyskrecyjna to uprawnienie do podejmowania decyzji w sposób nieskrępowany konkretnymi przepisami prawa. Nie oznacza to jednak możliwości wydawania decyzji bez uzasadnienia i kierując się indywidualnymi priorytetami. Zgodnie z k.p.a organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Stąd też doprecyzowanie terminologii używanej w ustawie ma istotne znaczenie. Dotyczy to w szczególności pojęcia „wychowywanie dziecka”, czyli podstawowego kryterium przyznania świadczenia.

2.1 W polskim systemie prawnym nie ma jednej obowiązującej definicji pojęcia „dziecko”. Ustawa o Rzeczniku Praw Dziecka za dziecko uznaje każdą istotę ludzką od poczęcia do osiągnięcia pełnoletniości. Uzyskanie pełnoletniości określają już odrębne przepisy. W rozumieniu Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych „dziecko” oznacza każdą istotę ludzką w wieku poniżej osiemnastu lat, chyba, że zgodnie z prawem odnoszącym się do dziecka uzyska ono wcześniej pełnoletność.

Należy spodziewać się, że przy przyznawaniu świadczeń rodzicielskich, wobec braku w ustawie dookreślenia tego pojęcia, będzie dokonywana różna indywidualna interpretacja. Można postawić następujące pytanie, na które odpowiedź nie jest jednoznaczna: czy przy ustalaniu prawa do świadczenia rodzicielskiego dla 60-letniej kobiety, w liczbie dzieci

wychowywanych przez nią uwzględnione będzie np. 17- letnie dziecko współmałżonka, które uczy się, i z którym od roku mieszka wnioskodawczyni, nigdy niepracująca ( bez prawa do emerytury), a zajmująca się do tej pory wychowaniem trójki swoich dzieci?

Jedynie w art.2 projektu odniesiono się do pojęcia „dziecko” i zapisano, że ilekroć w ustawie jest mowa o dziecku - oznacza to dziecko własne lub współmałżonka lub dziecko przysposobione. Z tego zapisu wynika, że akceptowana jest formuła wyłącznie sądowego przysposobienia, a więc nie dotyczy wszystkich dzieci wychowywanych w rodzinie. Z uwagi na możliwość wystąpienia skomplikowanych stanów faktycznych jest to zapis zawężający krąg uwzględnianych dzieci w stosunku do rozwiązań przyjętych w innych ustawach dotyczących rodziny. Przykładowo w ustawie o świadczeniach na rzecz rodziny termin dziecko oznacza dziecko własne, małżonka, przysposobione oraz dziecko, w sprawie, którego toczy się postępowanie o przysposobienie, lub dziecko znajdujące się pod opieką prawną.

2.2 Dla właściwej realizacji założonych celów ustawy niezbędne jest określenie w ustawie pojęcia „wychowanie” dzieci. W potocznym rozumieniu wychowanie jest rozumiane w kontekście edukacyjnym. Przyjęta przez projektodawcę definicja wychowywania dziecka, czyli głównego kryterium przyznawania świadczenia matce zamieszczona została tylko w uzasadnieniu do ustawy. I generalnie oznacza sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem, w celu należytego wykonywania pieczy nad jego osobą i majątkiem. Czy z racji wychowywania tej samej czwórki dzieci przez matkę, a po rozwodzie rodziców przez drugą żonę ojca, czyli w różnym czasie, możliwe będzie przyznanie świadczenia rodzicielskiego obu kobietom?

3. Wydaje się niezbędne doprecyzowanie procedur przyznawania i wypłaty świadczeń rodzicielskich. W projekcie od strony realizacji świadczeń zaproponowano dwie instytucje. Wniosek o świadczenie jest składany w jednostce organizacyjnej ZUS albo KRUS ( art.5.2). Oznacza to, iż wyboru dokonuje wnioskodawca i już powstaje bałagan proceduralny. W dalszej kolejności wniosek jest rozpatrywany i podejmowana jest decyzja. I tu również występuje swojego rodzaju dwoistość i niedookreślenie kompetencji, a mianowicie świadczenie może przyznać Prezes ZUS, a jeżeli wnioskodawca legitymuje się okresami pracy w gospodarstwie rolnym świadczenie może przyznać Prezes KRUS (art.6.1) . Często jednak wnioskodawcą będą kobiety z krótkim, ale łączonym stażem pracy na roli i w systemie

pracowniczym. Przykładowo kobieta urodziła i wychowywała piątkę dzieci. W ostatnim okresie była zatrudniona, jako urzędnik- przez 3 lata, wcześniej opłacała przez 8 lat składki w KRUS, a więc nie ma prawa do emerytury rolniczej. Kobieta ukończyła 60 lat i nie ma żadnych dochodów. Wyliczona emerytura przez ZUS wraz ze zwiększeniem za okresy opłacania składki do KRUS jest bardzo niska. Zainteresowana występuje z wnioskiem o przyznanie rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego. Czy w świetle art.6.1 projektu ustawy decyzję podejmuje Prezes ZUS, czy KRUS-?. Na podstawie decyzji wypłatę podejmuje organ rentowy (art.7.4). Organ rentowy został określony, jako jednostka organizacyjna ZUS lub KRUS właściwa do realizacji wypłaty świadczeń, ale zgodnie z zapisami art. 476 § 4 Kodeksu Cywilnego organem rentowym jest w przypadku realizacji ubezpieczenia społecznego rolników Prezes KRUS.

4. Z projektu ustawy nie wynika, czy zakłada się badanie sytuacji dochodowej w trakcie pobierania rodzicielskiego świadczenia, czy też ocena sytuacji majątkowej i materialnej istotna jest tylko przy podejmowaniu decyzji?. Do rozważenia byłoby skorzystanie z procedur postępowania obowiązujących przy przyznawania emerytur i rent w drodze wyjątku przez Prezesa ZUS albo KRUS. Przyznanie emerytury w drodze wyjątku jest możliwe tylko wówczas, gdy w wyniku szczególnych okoliczności nie zostały spełnione warunki w zwykłym trybie, Ponadto muszą być spełnione jeszcze inne warunki tj. wnioskodawca był kiedyś ubezpieczony, nie może podjąć pracy ze względu na wiek lub całkowitą niezdolność do pracy oraz brak jest niezbędnych środków utrzymania. Nie są to oczywiście świadczenia o czysto socjalnym charakterze, natomiast podobnie jak w przypadku projektowanego rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego są finansowane z budżetu państwa, a ich przyznanie oparte jest na uznaniu administracyjnym.

Z poważaniem  
Alisha