

Uzasadnienie

Projektowana ustawa ma na celu uhonorowanie i docenienie okresu wychowywania dzieci. Stąd też projektowana regulacja określa warunki i tryb przyznawania oraz zasady wypłacania i finansowania rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego, zwanego dalej „świadczeniem”.

Podstawowym celem projektowanej regulacji jest zapewnienie środków utrzymania osobom, które zrezygnowały z zatrudnienia lub go nie podjęły ze względu na wychowywanie dzieci w rodzinach wielodzietnych. Projektowane zmiany podkreślają ważną z punktu widzenia rozwoju kraju funkcję społeczną pełnioną przez rodziców, w większości kobiet, związaną z wychowywaniem dzieci.

Projekt ustawy jest realizacją zapowiedzi Premiera Mateusza Morawieckiego w części dotyczącej uhonorowania osób, które wychowały co najmniej czworo dzieci i z tytułu długoletniego zajmowania się potomstwem nie wypracowały emerytury w wysokości odpowiadającej co najmniej kwocie najniższej emerytury. Projektowane regulacje doceniają trud wychowawczy rodziców w rodzinach wielodzietnych, przewidując zapewnienie określonych środków, po osiągnięciu odpowiedniego wieku.

Proponuje się przyznanie świadczeń osobom, które urodziły i wychowały bądź wychowały co najmniej czworo dzieci i nie nabyły prawa do emerytury lub też ich emerytura wypłacana przez organ rentowy jest niższa od najniższej emerytury.

Będzie to świadczenie nieskładkowe (pozaubezpieczeniowym) o specjalnym charakterze, które jedynie uzupełniająco lub zastępczo będzie powiązane z ryzykiem starości. O świadczenie będą mogły się ubiegać osoby w wieku wynoszącym co najmniej 60 lat w przypadku kobiet i 65 lat – mężczyźni. Świadczenie to będzie miało za zadanie przeciwdziałać ubóstwu tej grupy osób i nie będzie związane z wcześniejszym opłacaniem składek na ubezpieczenia społeczne na terenie Polski.

Świadczenie to definiuje się przez jego cel, którym jest zabezpieczenie sytuacji dochodowej osób, które poświęciły się wychowaniu co najmniej czworga dzieci.

Świadczenie może być przyznane osobom zamieszkującym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i posiadającym, po ukończeniu 16 roku życia, centrum interesów osobistych lub gospodarczych (ośrodek interesów życiowych), o którym mowa w art. 3 ust. 1a pkt 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 200, z późn. zm.), na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres co najmniej 10 lat, jeżeli są:

- 1) obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej lub
- 2) posiadającymi prawo pobytu lub prawo stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej albo cudzoziemcami, do których stosuje się przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Świadczenie może być przyznane osobie, spełniającej powyższe kryteria, która:

- 1) w trakcie pobierania świadczenia zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) nie posiada dochodu zapewniającego niezbędnych środków utrzymania albo ma prawo do emerytury lub renty w wysokości niższej niż wysokość najniższej emerytury.

Świadczenie będzie przysługiwać na wniosek osoby zainteresowanej, spełniającej kryterium urodzenia i wychowania albo wychowania co najmniej czwórki dzieci. Przez dziecko projektodawca rozumie dziecko własne lub swojego współmałżonka lub dziecko przysposobione (art. 2 pkt 1 projektowanej ustawy).

Przez wychowanie dzieci projektodawca rozumie osobistą opiekę sprawowaną nad dziećmi jako stałe, bezpośrednie i ciągle sprawowanie ogółu obowiązków spoczywających na rodzicach w ramach prawa im przysługujących względem dziecka, w celu należytego wykonywania pieczy nad jego osobą i majątkiem.

Omawiana regulacja w zakresie świadczenia dotyczyć będzie osób, które:

- urodziły i wychowały, bądź wychowały co najmniej 4 dzieci. Z zasady z prawa do świadczenia skorzystają kobiety. Ojciec będzie mógł skorzystać z prawa do świadczenia w przypadku śmierci matki dzieci lub porzucenia dzieci przez matkę (art. 3 ust. 1 pkt 2 projektowanej ustawy);
- nie posiadają niezbędnych środków utrzymania (oświadczenie, w którym wnioskodawca przedstawia informacje, czy pozostaje w zatrudnieniu lub prowadzi inną działalność zarobkową, otrzymuje świadczenia na podstawie odrębnych przepisów, posiada gospodarstwo rolne albo zaświadczenia właściwego urzędu skarbowego, które potwierdzają źródła osiąganych przychodów oraz ich wysokość);
- są obywatelami Polski albo posiadającymi prawo pobytu lub prawo stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji

Szwajcarskiej albo cudzoziemcami, do których stosuje się przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Świadczenie nie będzie przysługiwać osobie, którą sąd pozbawił władzy rodzicielskiej lub której sąd ograniczył władzę rodzicielską przez umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej oraz w przypadku długotrwałego zaprzestania wychowania małoletnich dzieci np. ze względu na długotrwałe odbywanie kary pozbawienia wolności, uniemożliwiającego sprawowanie opieki nad dziećmi.

Świadczenie nie będzie przysługiwać również, gdy po przyznaniu świadczenia osoba która je pobiera jest tymczasowo aresztowana lub odbywa karę pozbawienia wolności lub przebywa w całodobowych placówkach odwykowych dla osób uzależnionych od alkoholu, narkotyków lub innych środków odurzających. Powyższe zasady dotyczące pobytu w więzieniu lub w całodobowych placówkach odwykowych dla osób uzależnionych od alkoholu, narkotyków lub innych środków odurzających nie będą miały zastosowania w przypadku osób odbywających karę pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego oraz do osób, o których mowa w art. 2 – 3 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 690) – (art. 3 ust 5 – 7 projektowanej ustawy).

Tak więc świadczenie finansowane ze środków budżetu państwa nie będzie przysługiwać osobom skazanym oraz osobom, które w wyniku alkoholizmu, narkomanii przebywały lub przebywają w celu leczenia, rehabilitacji w publicznych placówkach odwykowych z całodobowym utrzymaniem w rozumieniu ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii i rozporządzeń wykonawczych czy ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487, z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie organizacji, kwalifikacji personelu, sposobu funkcjonowania i rodzajów podmiotów leczniczych wykonujących świadczenia stacjonarne i całodobowe oraz ambulatoryjne w sprawowaniu opieki nad uzależnionymi od alkoholu oraz sposobu współdziałania w tym zakresie z instytucjami publicznymi i organizacjami społecznymi (Dz. U. poz. 734).

Ocena spełnienia ustawowych przesłanek oraz przyznanie świadczenia dokonywane będą przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w drodze decyzji administracyjnej, w sposób indywidualny i dyskrecyjny dotyczący potrzeb określonej osoby (art. 6 projektowanej ustawy).

Świadczenie wypłacane będzie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) i Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Prawo do świadczenia powstanie od pierwszego dnia miesiąca, w którym wydano decyzję, nie wcześniej jednak niż od dnia osiągnięcia określonego wieku (60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn). Uszczegółowienie powyższego przepisu powinno zapobiec jakimkolwiek ewentualnym roszczeniom ze strony uprawnionych dotyczących wypłaty świadczenia od początku miesiąca, w którym została wydana decyzja o świadczeniu, a nie od daty osiągnięcia określonego w ustawie wieku, która przypada w tym samym miesiącu.

Na podstawie wydanej decyzji organ rentowy ZUS lub KRUS podejmie wypłatę świadczenia i zawiadomi o tym fakcie osobę zainteresowaną (art. 7 projektowanej ustawy).

Przyznanie prawa do świadczenia będzie podmiotowe i uznaniowe i będzie odbywało się w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez Prezesa ZUS i Prezesa KRUS.

Wnioski o świadczenie będą składane do KRUS w sytuacjach, gdy osoba ubiegająca się o ww. świadczenie legitymuje się okresami rolniczego ubezpieczenia społecznego lub okresami pracy w gospodarstwie rolnym, które są krótsze niż 25 lat i nie uprawniają do emerytury rolniczej. Prezes KRUS będzie rozpatrywać takie wnioski po zbadaniu sytuacji dochodowej i wydawać decyzję administracyjną.

Do ZUS wnioski składałyby osoby, które legitymują się jakimkolwiek okresem podlegania ubezpieczeniom społecznym lub nie były w ogóle ubezpieczone. Prezes ZUS rozpatrywałby wnioski po zbadaniu sytuacji dochodowej i wydawałby decyzję administracyjną.

Zarówno Prezes ZUS jak i Prezes KRUS, podejmując decyzję administracyjną w sprawie świadczenia, będzie związany rygorami procedury administracyjnej określającej jego obowiązki w zakresie prowadzenia postępowania i orzekania. Winien więc przestrzegać zasady dochodzenia do prawdy obiektywnej (art. 7 ustawy z dnia z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 oraz z 2018 r. poz. 149 i 650) zwanej dalej „KPA”), a więc podejmować wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy oraz do załatwienia sprawy. Jest zobowiązany do należytego i wyczerpującego informowania strony o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego (art. 9 KPA). Musi wreszcie w sposób wyczerpujący zebrać, rozpatrzeć i ocenić cały materiał dowodowy (art. 77 § 1 i art. 80 KPA) oraz uzasadnić swoje rozstrzygnięcie według wymagań określonych w art. 107 § 3 KPA.

Od decyzji przyznającej świadczenie oraz od decyzji odmawiającej przyznania takiego świadczenia odwołanie nie będzie przysługiwać. Stronie będzie przysługiwać prawo do wniesienia wniosku do Prezesa ZUS lub Prezesa KRUS o ponowne rozpatrzenie sprawy, na zasadach dotyczących decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra. Do wniosku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji, określone w Kodeksie postępowania administracyjnego.

W świetle art. 6 ust. 1 projektowanej ustawy, z uwagi na uznaniowy charakter przedmiotowego świadczenia, o jego przyznaniu ma decydować Prezes ZUS lub w ściśle określonych przypadkach Prezes KRUS. W związku z powyższym w art. 6 ust. 3 przyjęto konstrukcję prawną analogiczną do mechanizmów odwoławczych od decyzji administracyjnych przewidzianych w art. 127 § 3 KPA. Od decyzji w sprawie świadczenia stronie przysługuje, zatem prawo do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy do ww. organu, który wydał decyzję, na zasadach dotyczących decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra. Konstrukcja prawna wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (tzw. prawo remonstracji), różni się od odwołania tym, że nie wywołuje skutku dewolutywnego, tj. nie przesuwa sprawy do rozstrzygnięcia przez organ wyższego stopnia. Jest to pewnego rodzaju ograniczenie zasady dwuinstancyjności postępowania. Ograniczenie to nie narusza jednak praw strony ponieważ :

- wystąpienie z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy uzależnione jest jedynie od woli strony postępowania administracyjnego,
- organ rozpatrujący wniosek, jest zobowiązany do przeprowadzenia powtórnego postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy co do istoty. Do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy stosuje się bowiem odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji. W szczególności zastosowanie znajdują zatem przepisy dotyczące legitymacji do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, wymagań formalnych, skutków wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy dla wykonalności decyzji. Przed upływem terminu wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy decyzja nie podlega wykonaniu, zaś skorzystanie z omawianego środka rodzi skutek suspensywny. Zastosowanie mają wprost przepisy regulujące postępowanie przed organem drugiej instancji co do zakresu ponownego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy. Sprawa podlega zatem ponownej merytorycznej kontroli.
- zaangażowanie tego samego organu nie powoduje uchylecia ogólnych zasad rządzących postępowaniem w przedmiocie wydania decyzji. Rozpoznający sprawę piastun funkcji ministra w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 KPA związany jest zatem przede wszystkim zasadą praworządności i pochodną względem niej zasadą prawdy obiektywnej.

Z odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących odwołań od decyzji wynika, że w odniesieniu do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie będą miały zastosowania te przepisy o postępowaniu odwoławczym, które są powiązane z cechą dewolutywności odwołania. Natomiast podobnie jak w postępowaniu odwoławczym, organ rozpatrujący wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy jest np. zobowiązany do powtórnego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy w całości. Organ ten jest również zobowiązany do stosowania art. 139 KPA, tj. nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny.

Należy zwrócić uwagę, że poczynając od 1 czerwca 2017 r., zgodnie z ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935), warunkiem dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie jest skorzystanie przez stronę z prawa zwrócenia się do organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 52 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U. z 2018 r. poz. 1302). Strona może złożyć skargę już na pierwszą decyzję organu, a nie dopiero po ponownym rozpatrzeniu. Równocześnie należy zauważyć, że jeżeli od decyzji służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, to taka decyzja nie jest ostateczna (art. 16 § 1 KPA). Oznacza to, że możliwość zrzeczenia się przez stronę prawa do wniesienia odwołania (art. 127a KPA) jest aktualna także w odniesieniu do instytucji wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Stąd też stronie przysługiwać będzie prawo do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy albo od razu skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego (WSA).

Wniosek o ponowne rozpatrzenie należy złożyć w terminie 14 dni od doręczenia decyzji stronie. Natomiast na decyzję w sprawie przyznania lub odmowy świadczenia przez Prezesa ZUS i KRUS oraz decyzję po ponownym rozpatrzeniu stronie przysługuje skarga do WSA. Skargę wnosi się w terminie 30 dni od doręczenia skarżącemu decyzji. Jeżeli Prezes ZUS lub Prezes KRUS uzna skargę do Sądu Administracyjnego w całości za słuszną, w terminie 30 dni uchyla decyzję i wydaje nową. Jeżeli skarga nie została w całości uwzględniona, Prezes ZUS lub Prezes KRUS przekazuje w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia, sprawę do sądu wraz z odpowiedzią na skargę (art. 6 projektowanej ustawy).

Wyplata świadczeń będzie realizowana przez ZUS (dla osób nie podlegających ubezpieczeniu społecznemu lub osób legitymujących się stażem ubezpieczeniowym) i KRUS (w przypadku osób legitymujących się stażem ubezpieczeniowym rolniczym lub pracą w gospodarstwie rolniczym) (art. 6 projektowanej ustawy).

Wysokość świadczenia nie będzie mogła być wyższa od najniższej emerytury, a przyznane świadczenie będzie waloryzowane na zasadach i w terminach określonych w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1270) (art. 7 projektowanej ustawy).

W przypadku osoby, która ma ustalone prawo do emerytury lub renty - świadczenie będzie przysługiwać w wysokości uzupełniającej do wysokości najniższej emerytury. Łączna wysokość świadczenia i pobieranej emerytury nie będzie mogła być wyższa niż najniższa emerytura, również po waloryzacji świadczeń (art. 7 projektowanej ustawy).

Natomiast w przypadku osoby, która nie ma ustalonego prawa do emerytury po osiągnięciu określonego wieku – w wysokości najniższej emerytury.

Osoba, która pobrała nienależnie świadczenie będzie zobligowana do jego zwrotu (art. 8 projektowanej ustawy). Ze świadczeń będą potrącane należności na zasadach i w terminie wskazanym dla potrąceń określonych na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 9 projektowanej ustawy).

Prezes ZUS i Prezes KRUS będą realizować zadania z zakresu świadczenia jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej.

Środki na wypłatę świadczenia pochodzić będą wyłącznie z budżetu państwa.

Finansowanie rodzicielskich świadczeń uzupełniających odbywać się będzie bezpośrednio z budżetu państwa w ramach określonej kwoty wydatków. Kwoty wydatków będą corocznie określone w ustawie budżetowej (art. 10 projektowanej ustawy).

W przypadku ustania okoliczności, będących podstawą przyznania świadczenia (np. wyjazd z Polski, uzyskanie dochodu, odbywanie kary pozbawienia wolności) prawo do świadczenia ustaje, o czym organ rentowy powiadamia zainteresowanego decyzją. Przykładowo, w przypadku nabycia prawa do innego świadczenia np. renty rodzinnej, której wysokość będzie równa lub wyższa od najniższej emerytury – prawo do świadczenia ustanie. Prawo to ustanie również w przypadku uzyskania dochodu przez osobę uprawnioną (art. 7 projektowanej ustawy). Projektodawca określił szczegółowo pojęcie dochodu w art. 2 projektowanej ustawy. Dochodami w rozumieniu ww. przepisu są obok przychodów podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym, zarówno świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego jak i ubezpieczeń społecznych, różnego typu należności z tytułu pracy, kwoty diet, ekwiwalenty pieniężne, deputaty. Wyszczególnienie katalogu ma ściśle powiązanie zarówno z celem przyznania

świadczenia (zapewnienie środków utrzymania osobom, które ich nie posiadają ze względu na pełnienie ważnej roli społecznej to jest wychowanie co najmniej czworga dzieci) jak i finansowaniem świadczeń z budżetu państwa, a więc przy uwzględnieniu kondycji finansów publicznych.

Rada Ministrów będzie zobowiązana składać co cztery lata Sejmowi i Senatowi, w terminie do 31 grudnia sprawozdanie z realizacji ustawy (art. 13 projektowanej ustawy).

Świadczenie będzie podlegać opodatkowaniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (art. 15 projektowanej ustawy) oraz potrącana będzie ze świadczenia składka na ubezpieczenia zdrowotne na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. 2017 r. poz. 1938, z późn. zm.) (art. 18 projektowanej ustawy). Nowe zadania Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego zostały dodane do obecnych zadań (art. 14 i art. 16 projektowanej ustawy).

Proponuje się by ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. (art. 22 projektowanej ustawy).

W ocenie projektodawcy przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej i nie podlega procedurze notyfikacji w rozumieniu przepisów dotyczących notyfikacji norm i aktów prawnych.

Projekt ustawy nie podlega obowiązkowi przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt ustawy nie będzie miał wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.

Projektowana ustawa nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 z późn. zm.) i w związku z tym nie podlega notyfikacji.