**RAPORT Z KONSULTACJI**
**projektu ustawy o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym**
(nr w wykazie prac legislacyjnych UD 424, projekt z dnia 9 sierpnia 2018 r.)

W dniu 3 września 2018 r. projekt **ustawy o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym** został przekazany do zaopiniowania partnerom społecznym (Forum Związków Zawodowych, NSZZ „Solidarność", Ogólnopolskiemu Porozumieniu Związków Zawodowych, Związkowi Pracodawców Business Centre Club, Konfederacji Lewiatan, Pracodawcom Rzeczypospolitej Polskiej, Związkowi Rzemiosła Polskiego, Związkowi Przedsiębiorców i Pracodawców oraz Radzie Dialogu Społecznego).

Informacja o projekcie wraz z prośbą o zgłoszenie ewentualnych uwag została przesłana do Prezesa Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Przewodniczącego Rady Nadzorczej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Przewodniczącego Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników i Rzecznika Finansowego.

Uwagi do projektu zgłosili:
- Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,
- Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- NSZZ „Solidarność",
- Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych,
- Rzecznik Finansowy,
- Prezes Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej,
- Fundacja Przyjaciółka,
- Koalicja na rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej.

Uwagi Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego ze względu na ich szczegółowy i techniczny charakter zostały przedstawione w „tabeli uwag" do projektu ustawy.

Federacja ZPOZ „Porozumienie Zielonogórskie" przekazała stanowisko o braku uwag do przedmiotowego projektu.

Przewodniczący Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników i Przewodniczący Rady Nadzorczej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zaopiniowali projekt pozytywnie.

Pozostałe podmioty nie przekazały swojego stanowiska lub opinii do projektu.

**1. Uwagi NSZZ „Solidarność”:**

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” pozytywnie ocenia inicjatywę Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zawartą w projekcie ustawy z dnia 9 sierpnia 2018 r. Wspomaganie najuboższych obywateli, w tym rodziców w rodzinach wielodzietnych, zawsze powinno być priorytetem polityki społecznej państwa i przedstawiony projekt ustawy jest tego wyrazem. Celem projektowanej ustawy jest wsparcie osób, które ze względu na wychowanie dzieci nie podjęły lub zrezygnowały z pracy zawodowej i nie wypracowały sobie odpowiedniego zabezpieczenia emerytalnego.

Jednocześnie Prezydium KK wnosi następujące uwagi do przedmiotowego projektu ustawy:

1) Art. 3 projektu określa komu przysługuje świadczenie uzupełniające. W ust. 1 pkt 2 jest mowa o ojcu, który wychował co najmniej 4 dzieci, ale jedynie, gdy zostały pozostawione przez matkę (jej śmierć lub porzucenie). Zdaniem NSZZ „Solidarność”, dodatkowy warunek uprawnienia jest nieuzasadniony, gdyż wyklucza tych ojców/opiekunów, którzy z wyboru opiekowali się dziećmi, rezygnując z pracy zawodowej. Wykluczenie ojców wychowujących dzieci w pełnych rodzinach byłoby dyskryminacją, trudną do zrozumienia, a tym samym do zaakceptowania w XXI wieku.

*Uwaga nieuwzględniona.*

*W projekcie ustawy przyjęto analogiczne zasady co do uprawnień ojca, jak w przypadku prawa do urlopu macierzyńskiego i zasiłków macierzyńskich. Dodatkowo uzupełnione zostały przesłanki nabycia prawa ojca do rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego. Ojciec będzie miał prawo do świadczenia, jeśli będzie spełniać wszystkie warunki, również w przypadku, gdy matka została pozbawiona lub została jej ograniczona władza rodzicielska przez sąd.*

*Należy w tym miejscu podkreślić dwie ważne rzeczy – rodzicielskie świadczenie uzupełniające skierowane jest do osób, które obecnie są w wieku ok. 60 lat, a więc wychowywały dzieci przy zupełnie innym podejściu do ról matki i ojca oraz przy innych zasadach społecznych panujących w rodzinie 30-40 lat temu. Wydawanie decyzji przez Prezesa ZUS i KRUS, po rozpatrzeniu każdej indywidualnej sprawy, zapobiegnie sytuacjom niewłaściwego rozpatrzenia wniosku o rodzicielskie świadczenie uzupełniające.*

2) W art. 3 ust. 5 pkt 3 określa się przypadki, w których nie przysługuje prawo do przedmiotowego świadczenia. Wśród nich wymienia się przebywanie w całodobowych placówkach odwykowych dla osób uzależnionych (...). Zdaniem NSZZ „Solidarność” niezrozumiałym jest odebranie prawa do wparcia osobom, które podejmują się leczenia w całodobowych zakładach odwykowych. Takie ograniczenie byłoby „karą” za podjęty trud i jest niesprawiedliwe zwłaszcza, że sankcja nie dotyczyłaby np. osób uzależnionych, ale odmawiających leczenia. Prezydium KK wnosi o usunięcie ww. ograniczenia z projektowanych przepisów.

*Przepisy art. 3 zostały przeredagowane w ten sposób, by jasno z nich wynikało, że rodzicielskie świadczenie uzupełniające nie przysługuje w przypadku odbywania kary pozbawienia wolności lub przebywania w całodobowych placówkach leczenia odwykowego dla osób uzależnionych od alkoholu, narkotyków lub innych środków odurzających. Należy podkreślić, że rodzicielskie świadczenie uzupełniające jest świadczeniem finansowanym z budżetu państwa, więc nie ma przesłanek do tego, by je wypłacać w momencie, gdy osoba przebywająca w powyżej wymienionych placówkach posiada utrzymanie na koszt państwa. Doceniając pozytywną rolę placówek leczenia odwykowego i podjęty trud rozpoczęcia leczenia z uzależnienia, nie wydaje się właściwe i zasadne, by osobie takiej wypłacać w tym czasie rodzicielskie świadczenie uzupełniające. Osoba taka, po zakończeniu leczenia może zgłosić ponownie wniosek o*

*przyznanie rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego, który ponownie zostanie rozpatrzony przez właściwego Prezesa.*

3) W art. 3 ust. 6 wyłącza się negatywną przesłankę prawa do nabycia lub utrzymania świadczenia działaczom opozycji antykomunistycznej oraz osobom represjonowanym, o których mowa w ustawie o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (Dz. U z 2018 r. poz. 690). O ile zrozumiałym jest wyłączenie odbywania kary w czasach minionych, czy skutków represji w postaci odebrania władzy rodzicielskiej (ust. 5 pkt. 1,2) o tyle nie ma powodów, aby osoby, które aktualnie przebywają w areszcie lub odbywają karę pozbawienia wolności, legitymujące się chlubną przeszłością, mogły otrzymywać prawo do świadczenia uzupełniającego. Prezydium KK postuluje o doprecyzowanie zapisów projektowanego art. 3 ust. 6.

*Uwaga została uwzględniona. Odpowiednie przepisy zostały przeredagowane.*

4) Projektodawca w uzasadnieniu (s. 2) informuje, co rozumie przez wychowanie dzieci, natomiast odpowiednia definicja nie znalazła się w projektowanej ustawie. Pozostawia więc to pojęcie do interpretacji realizatora świadczenia. Określenie wychowania powinno być jasne i jednolite dlatego, zdaniem NSZZ „Solidarność", wskazanym jest, aby definicja pojawiła się w ostatecznym tekście ustawy.

*Uwaga została uwzględniona.*

5) Nowa forma wsparcia będzie miała także wpływ na możliwość korzystania ze świadczeń, które otrzymuje opiekun zajmujący się osobą niepełnosprawną w rodzinie. Obecnie ww. świadczenia to: specjalny zasiłek opiekuńczy (620 zł od listopada 2018) oraz świadczenie pielęgnacyjne (1477 zł). Ośrodek pomocy społecznej nie przyznaje tych świadczeń, jeśli opiekun ma ustalone prawo do emerytury, renty - w tym rodzinnej i socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego oraz zasiłku lub świadczenia przedemerytalnego. Natomiast zgodnie z projektem, wspomniany katalog zostanie poszerzony o rodzicielskie świadczenie uzupełniające. Tym samym jego przyznanie spowoduje utratę prawa do świadczeń opiekuńczych i pielęgnacyjnych. Zdaniem NSZZ „Solidarność'' należy doprecyzować zapisy projektu ustawy tak, aby świadczeniobiorcy świadczeń pielęgnacyjnych nie zostali pozbawieni prawa do wsparcia, w wyniku przyznania im niższego rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego.

*Uwaga nieuwzględniona.*

*Rodzicielskie świadczenie uzupełniające będzie przyznane tylko wówczas, gdy osoba, która złożyła wniosek spełnia wszystkie warunki określone w projekcie ustawy, w tym nie posiada niezbędnych środków utrzymania. Posiadając prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osoba taka ma środki, które spowodują, że prawo do rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego nie zostanie przyznane. Dodatkowo należy nadmienić, że rodzicielskie świadczenie uzupełniające może być przyznane po złożeniu wniosku przez osobę zainteresowaną.*

Prezydium Komisji Krajowej uznając potrzebę wsparcia osób, które w wyniku wychowywania dzieci w rodzinach wielodzietnych nie nabyły prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego, wyraża obawę, czy proponowana forma wsparcia nie będzie determinowała postaw rodziców na rynku pracy w przyszłości, poprzez rezygnację przez nich z zatrudnienia lub wyboru zatrudniania nierejestrowego.

**2. Uwagi Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych:**

Uwzględniając wnioski z przeprowadzonych konsultacji w organizacjach członkowskich, OPZZ informuje że widzi potrzebę uregulowania finansowania lub dofinansowania, po osiągnięciu wieku emerytalnego, środków do życia osobom, które zrezygnowały z zatrudnienia lub go nie podjęły w okresie wychowywania dzieci. Jednak przedłożony do konsultacji projekt w aktualnym brzmieniu budzi szereg kontrowersji.

Oczekiwaniem OPZZ jest, że wszystkie osoby (matka lub ojciec), które wychowały dzieci, rezygnując z zatrudnienia, będą mogły skorzystać z tych rozwiązań. Wnioskujemy o uwzględnienie wszystkich osób wychowujących dzieci, na powyższych zasadach, proporcjonalnie do ich ilości np. w formie procentowego dodatku do emerytury. W przypadku osób niepracujących mogłaby to być emerytura cząstkowa, a od 4 dzieci pełna.

*Uwaga nieuwzględniona.*

*Należy podkreślić, że okresy sprawowania opieki nad małymi dziećmi są już uwzględniane w wymiarze emerytury, bez względu na fakt, że do końca 1998 r. nie była za te okresy opłacana składka. Dopiero od 1999 r., w przypadku pracowników, za okres sprawowania opieki nad dzieckiem na urlopie wychowawczym, wszyscy pracownicy mają opłacane składki z budżetu państwa. Od 1 września 2013 r. z możliwości sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem skutkującej objęciem ubezpieczeniami społecznymi może skorzystać również osoba niebędąca pracownikiem, która zrezygnowała z aktywności zawodowej lub jej nie podjęła.*

*Na podstawie obecnie obowiązujących przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, z budżetu państwa opłacana jest składka na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby sprawujące osobistą opiekę nad dzieckiem (przez okres do 3 lat, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez nie 5. roku życia, a w przypadku dziecka, które z powodu stanu zdrowia potwierdzonego orzeczeniem o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności wymaga osobistej opieki tej osoby, przez okres do 6 lat, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez dziecko 18. roku życia). Okres opieki nad dzieckiem po 1998 r. jest zatem okresem ubezpieczenia, który przekłada się na wysokość emerytury.*

*Również okres opieki nad dzieckiem sprawowany przed 1998 r. przez osoby urodzone po dniu 31 grudnia 1948 r, a które otrzymają emerytury z tzw. nowego systemu emerytalnego (systemu zdefiniowanej składki), jest uwzględniony w kapitale początkowym; analogicznie okresy sprawowania opieki nad dziećmi przez osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r. są uwzględniane przy obliczaniu emerytury (okresy nieskładkowe).*

*Tak więc osoby pracujące i godzące obowiązki rodzinne z pracą zawodową mają już pewnego rodzaju rekompensatę w postaci uwzględnienia sprawowanej opieki nad dziećmi w wymiarze emerytury.*

**3. Uwagi Rzecznika Finansowego:**

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. Wypłata 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 dyskrecjonalna 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.

*Uwaga uwzględniona.*

2.1 W polskim systemie prawnym nie ma jednej obowiązującej definicji pojęcia „dziecka". Ustawa o Rzeczniku Praw Dziecka za dziecko uznaje każdą istotę ludzką od poczęcia do osiągnięcia pełnoletniości. Uzyskanie pełnoletności określają już odrębne przepisy. W rozumieniu Konwencji o prawach dziecka, przyjętą 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.

*Uwaga częściowo uwzględniona. Definicja dziecka została rozszerzona.*

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?

*Uwaga uwzględniona.*

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.

*Uwaga uwzględniona. Przepisy zostały doprecyzowane.*

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.

*Projektując regulacje projektu ustawy o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym oparto się na doświadczeniach z zakresu przyznawania emerytur i rent w drodze wyjątku. Projektowane przepisy dotyczą jednak innej formy świadczenia i innego kręgu osób zainteresowanych.*

**4. Uwagi Prezesa Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej:**

1. Przedstawiony do zaopiniowania projekt ustawy o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym przewiduje wprowadzenie nowego rodzaju świadczenia, którego celem ma być - jak wynika z art. 4 projektu *„zapewnienie niezbędnych środków utrzymania osobom* (...), które zrezygnowały *z za*trudnienia *lub innej działalności zarobkowej albo ich nie podjęły ze względu na wychowanie dzieci".* Grono osób uprawnionych do ubiegania się o to nowe świadczenie, jak również okoliczności będących podstawą jego przyznania określa art. 3 projektu. Na tym tle należy zwrócić uwagę na następujące kwestie.

2. W art. 3 ust. 5 pkt 2 projektu wskazano jedną z przesłanek wykluczających możliwość przyznania świadczenia. Stanowić ją ma okoliczność *„długotrwałego zaprzestania wychowania małoletnich dzieci*". Biorąc pod uwagę, że podstawowym uzasadnieniem dla przyznawania rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego ma być realizowanie funkcji społecznie pożądanej (wychowanie dzieci) oraz związany z tym brak możliwości samodzielnego wypracowania dochodu niezbędnego do utrzymania, zrozumiałe jest dążenie autorów projektu do ograniczenia potencjalnych beneficjentów tego świadczenia do tych osób, które były faktycznie zaangażowane w sprawowanie osobistej opieki nad dziećmi. Niemniej posłużenie się bardzo ogólną formułą „długotrwałości" może - w niektórych sytuacjach rodzić poważne wątpliwości, jako negatywna przesłanka przyznania świadczeń osobom nie mającym prawnej lub faktycznej możliwości realizowania swoich zadań rodzicielskich. Chodzi tu np. o osoby, które wskutek poważnego uszczerbku na zdrowiu, wywołanego działaniami od nich niezależnymi, nie były w stanie sprawować osobistej opieki nad dziećmi w dłuższym okresie. Podobnie dotyczyć to może osób, które w różnych okolicznościach zostały niesłusznie skazane na karę pozbawienia wolności lub też w inny sposób bezpodstawnie pozbawione wolności. Przywołane przykłady nie wyczerpują katalogu okoliczności, w których samo „długotrwałe" niewykonywanie zadań utożsamianych z wychowaniem, może nie stanowić miarodajnego kryterium odmowy przyznani świadczenia. W tym kontekście rozważyć można np. dookreślenie przesłanki wynikającej z art. 3 ust. 5 pkt 2 projektu przez dodanie kategorii winy. W efekcie przepis ten mógłby stanowić, że świadczenie nie przysługuje „w przypadku długotrwałego zawinionego" niewykonywania działań utożsamianych przez autorów projektu z wychowaniem.

3. Z powyższą uwagą wiąże się kolejna, dotycząca samego sformułowania zastosowanego w art. 3 ust. 5 pkt 2 projektu. Użyte w tym wypadku określenie „długotrwałego zaprzestania'' zdaje się odnosić do dwóch różnych sytuacji, które - z istoty rzeczy - nie powinny być zestawiane ze sobą. Z jednej strony bowiem mowa jest tu o „długotrwałości", a więc jakimś procesie rozciągniętym w czasie. Z drugiej zaś o „zaprzestaniu", które z definicji ma charakter definitywny i - w tym znaczeniu - dotyczy czynności jednorazowej i zakończonej. Trudno jest bowiem wyobrazić sobie „zaprzestawanie", które miałoby trwać w czasie i wiązać się z serią działań skutkujących owym definitywnym skutkiem. W efekcie literalne odczytanie przesłanki ujętej w proponowanym przepisie może budzić pewne wątpliwości. Nie trudno stwierdzić, że intencją autorów projektu miało być wyłączenie z grona potencjalnych świadczeniobiorców tych osób, które w dłuższym okresie nie realizowały zadań wychowawczych. Wydaje się, że podobny efekt można osiągnąć posługując się formułą opisową wskazującą np. na „długotrwałe niewykonywanie obowiązku sprawowania osobistej pieczy nad osobą i majątkiem dziecka". Możliwe jest również zastosowanie odwołania do definicji wychowania w takim ujęciu, jakie autorzy projektu zaproponowali obecnie w uzasadnieniu. W takim wypadku wymagałoby to jednak przeniesienia tej definicji do tekstu ustawy, np. do jej słowniczka (art. 2 projektu).

Łączne zestawienie uwag zasygnalizowanych w pkt 2 i 3 mogłoby skutkować ujęciem przesłanki określonej w art. 3 ust. 5 pkt 2 projektu w następujący sposób: „w przypadku

długotrwałego, zawinionego niewykonywania obowiązku sprawowania osobistej pieczy nad osobą i majątkiem dziecka".

4. Odrębną od podnoszonych dotychczas uwag stanowi wątpliwość dotycząca samej kategorii „długotrwałości", użytej w analizowanym uprzednio przepisie. W uzasadnieniu projektu wskazano, że *„długotrwałe zaprzestanie wychowania małoletnich dzieci"* następować ma m.in. „ze wz*ględu na długotrwałe odbywanie kary pozbawienia wolności"(s.* 3 uzasadnienia).

*Uwaga uwzględniona. Przepisy zostały przeredagowane*

4.1. Trzeba zaznaczyć, że nie jest klarowne to, w jaki sposób należy rozumieć sformułowanie „długotrwałe odbywanie kary pozbawienia wolności". Zwrot ten nie występuje w aktach prawnych, ale wyłącznie w języku prawniczym. Biorąc pod uwagę brzmienie art. *32* k.k. oraz art. 37 k.k. kara pozbawienia wolności trwa najkrócej miesiąc, najdłużej 15 lat. Odrębne rodzajowo kary pozbawienia wolności mogą trwać dożywotnio lub 25 lat. W szczególnych sytuacjach przewidzianych w ustawie, kara pozbawienia wolności może trwać 20 lat (art. 38 k.k.).

Na tle powyższego można wskazać, że pojęcie długotrwałości kary nie jest bynajmniej tożsame z długotrwałym okresem przerwy w wychowywaniu dzieci. Mając na uwadze kodeksowe unormowanie dotyczące wymiaru kary pozbawienia wolności, jako karę długotrwałą można uznać np. karę 12 lat pozbawienia wolności. Z kolei np. kara w wymiarze 6 miesięcy pozbawienia wolności jest względnie krótkotrwała. Nic jest jednakże jasne to, czy owa krótkotrwała kara pozbawienia wolności jednocześnie może być uznana za taki okres przerwy w wychowywaniu dzieci, który nie jest długotrwały. Możliwe jest bowiem, że z punktu widzenia celów przyznania świadczenia długotrwałość przerwa w wychowywaniu dziecka będzie oceniana za pomocą odmiennych kryteriów. Kwestia ta ma istotne znaczenie, gdyż względem większości skazanych na karę pozbawienia wolności, karę orzeka się w wymiarze stosunkowo niewielkim, tj. od 6 miesięcy do 2 lat. W 2016 r. bezwzględną karę pozbawienia wolności w wymiarze 6 miesięcy orzeczono względem 7004 osób, 7-11 miesięcy - 7552 osób, 1 rok 6137 osób, a z kolei w wymiarze 5-8 lat - 356 osób, 8-10 lat - 99 osób, 10-15 lat - 137 osób (zob. *„Statystyka sądowa. Prawomocne skazania osób dorosłych 2012-2016"* Departament Strategii i Funduszy Europejskich Ministerstwa Sprawiedliwości, Warszawa 2017, s. 23).

4.2. W systemie prawa pojęcie „długotrwały" bywa stosowane w ujęciu formalnym, co polega na określeniu czasu trwania danego zjawiska tak, aby można je uznawać za „długotrwałe". W tym ujęciu występuje np. w art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1813), w którym przewidziano, że Przewodniczący Komitetu odwołuje Dyrektora przed upływem kadencji w przypadku utraty zdolności do pełnienia powierzonych obowiązków - na skutek długotrwałej choroby, trwającej co najmniej 6 miesięcy. W art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, za długotrwały uszczerbek na zdrowiu uważa się takie naruszenie sprawności organizmu, które powoduje upośledzenie czynności organizmu na okres przekraczający 6 miesięcy, mogące ulec poprawie. Zgodnie z § 29 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz. U. z 2015 r. poz. 1110) przez długotrwałą opiekę i pomoc w pełnieniu ról społecznych rozumie się konieczność jej sprawowania przez okres powyżej 12 miesięcy.

Niekiedy ustawodawca posługuje się kryterium „długotrwałości" bez jego ścisłego określenia. Podlega ono wówczas wykładni stosownie do okoliczności. W takim ujęciu występuje ono jako znamię przestępstwa określonego w art. 156 k.k. i odnosi się do znamienia rzeczownikowego „choroby". W starszym orzecznictwie przyjmowano, że choroba długotrwała to taka, która narusza funkcjonowanie organizmu na okres przekraczający 6 miesięcy, obecnie z uwagi na

postęp medycyny w leczeniu wszystkich chorób przyjmuje się, że ciężka choroba długotrwała to taka, która poważnie upośledza funkcjonowanie organizmu przez okres przekraczający 3 miesiące. Co więcej, w orzecznictwie wyrażono pogląd, zgodnie z którym „długotrwałość" choroby należy oceniać *in concreto*, tj. przy uwzględnieniu okoliczności konkretnego uszczerbku na zdrowiu i wynikłej z niego choroby, nie sposób zaaprobować tych poglądów, które opowiadają się za sztywnymi granicami czasokresu trwania choroby (zol), wyrok SA w Lublinie z dnia 31 maja 2004 r., II AKa 98/04, Lex nr 143644; wyrok SA w Katowicach z dnia 27 września 2012 r., I! AKa 214/12, LEX nr 1284943).

Inny przykład stanowi art. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1508), w którym przewidziano, że pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom m.in. z powodu długotrwałej lub ciężkiej choroby. Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia długotrwałości choroby. W doktrynie uznaje się, że „dla ustalenia, czy mamy do czynienia z chorobą długotrwałą, a więc taką, której leczenie jest rozłożone w czasie, konieczne będzie posłużenie się zaświadczeniem lekarskim" (zob. I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz,* Wolters Kluwer 2017).

W perspektywie niepełnosprawności człowieka interpretując dyrektywę 2000/78/WT. Trybunał Sprawiedliwości UE uznał, że w ramach rozpatrywania „długotrwałego" charakteru ograniczenia zdolności danej osoby sąd odsyłający powinien uwzględnić wszystkie czynniki obiektywne na podstawie materiałów, którymi dysponuje, a w szczególności w oparciu o dokumenty i zaświadczenia dotyczące stanu tej osoby, sporządzone z uwzględnieniem aktualnej wiedzy oraz aktualnych danych medycznych i naukowych (pkt 42 wyroku TS w sprawie C-395/15, *Daouid).*

Podane przykłady wskazują wyraźnie, że jakkolwiek klauzula generalna „długotrwałości" wykorzystywana jest niekiedy w systemie prawa, to jednocześnie jej stosowanie musi nawiązywać do kryteriów wskazanych bądź w samym tekście prawnym (ujęcie formalne), bądź też stanowić efekt jego wykładni (ujęcie materialne). Chodzi tu o uwzględnienie specyfiki stosunku prawnego, w ramach którego klauzula ta ma być stosowana. Jak już bowiem wyjaśniono, okoliczność „długotrwała" w odniesieniu do choroby niekoniecznie musi za taką uchodzić w kontekście pozostawania bez stałej pracy, czy w sferze wychowania dzieci. Biorąc to pod uwagę zasadne wydaje się bardziej precyzyjne dookreślenie (czy to *w* samym tekście projektu, czy choćby w jego uzasadnieniu) kryteriów, jakimi powinien posługiwać się organ stosujący art. 3 ust. 5 pkt 2 projektu, aby jego rozstrzygnięcia dotyczące przyznania bądź nieprzyznania świadczenia przewidzianego w projekcie nie były dowolne.

*Przepisy projektu ustawy zostały przeredagowane w taki sposób, by nie wzbudzać wątpliwości w zakresie możliwości przyznania rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego lub odmowy jego przyznania. Należy jednak podkreślić, że każdy wniosek o rodzicielskie świadczenie uzupełniające będzie rozpatrywany indywidualnie, co pozwoli na uwzględnienie przy podejmowaniu decyzji wszelkich czynników rzutujących na prawo do powyższego świadczenia.*

## 5. Uwagi Fundacji Przyjaciółka

Projektowana ustawa ma na celu uhonorowanie i docenienie okresu wychowywania dzieci, a jej zadaniem jest zapewnienie środków utrzymania osobom, które zrezygnowały z zatrudnienia lub go nie podjęły ze względu na wychowywanie dzieci w rodzinach wielodzietnych.

W projekcie ustawy, podając definicje „dziecka" określono, że świadczenie będzie przysługiwało osobom, które wychowały dziecko własne lub przysposobione. W definicji tej nie uwzględniono dzieci powierzonych do rodzinnej pieczy zastępczej i wychowywanych przede wszystkim przez rodziny zastępcze spokrewnione lub rodziny zastępcze niezawodowe, ponieważ w przypadku zawodowej pieczy zastępczej nie będzie prawdopodobnie konieczności, aby te osoby pobierały rodzicielskie świadczenie uzupełniające.

Z informacji statystycznej na temat rodzinnej pieczy zastępczej (WRiSPZ-P za 1 połowę 2017 roku) kierowanego przez Panią Minister resortu wynika, że obecnie mamy w Polsce 165 rodzin zastępczych niezawodowych, które wychowują czworo i więcej dzieci oraz 1.202 rodziny zastępcze spokrewnione, które wychowują troje i więcej dzieci (niestety nie raportujecie Państwo danych o rodzinach zastępczych spokrewnionych wychowujących czworo i więcej dzieci, co być może świadczy o tym, że nie ma zbyt wielu takich rodzin).

Z naszych doświadczeń wynika, że w przypadku części tych rodzin nie są one w stanie podjąć pracy zawodowej ze względu na opiekę nad powierzonymi dziećmi co prawdopodobnie zaskutkuje brakiem świadczenia emerytalnego. Skala osób sprawujących rodzinną pieczę zastępczą, którym potencjalnie przysługiwałoby rodzicielskie świadczenie uzupełniające, nie powinna wpłynąć znacząco na sporządzoną przez Państwa ocenę skutków regulacji.

Wnosimy o uwzględnienie tych rodzin w projektowanym akcie prawnym i wprowadzenie następujących zmian w jego treści:

Art. 2.
Ilekroć w ustawie jest mowa o:
1) dziecku - oznacza to dziecko własne lub współmałżonka, dziecko przysposobione lub pozostające w rodzinnej pieczy zastępczej;
Art. 3.
1. Świadczenie może być przyznane:
1) matce, która urodziła i wychowała lub wychowała, w tym w rodzinnej pieczy zastępczej, co najmniej czworo dzieci;
2) ojcu, który wychował, w tym w rodzinnej pieczy zastępczej, co najmniej czworo dzieci - w przypadku śmierci matki dzieci albo porzucenia dzieci przez matkę.

Art. 5.

4. Do wniosku należy dołączyć akty urodzenia dzieci lub postanowienia sądu o powierzeniu w rodzinną pieczę zastępczą oraz oświadczenie o sytuacji rodzinnej, majątkowej i materialnej oraz inne dokumenty, które mogą mieć wpływ na przyznanie świadczenia.

Wprowadzenie tych zapisów będzie stanowiło kolejny krok na drodze zachęcania społeczeństwa do podjęcia się opieki nad powierzonymi dziećmi i jednocześnie będzie sygnałem, że rodzinna piecza zastępcza jest kierunkiem, w którym rząd stara się konsekwentnie i systemowo podążać.

**6. Uwagi Koalicji na rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej**

Prosimy o uwzględnienie w proponowanych zmianach rodziców zastępczych sprawujących opiekę nad dziećmi powierzonymi do rodzinnej pieczy zastępczej.

Wnosimy o uwzględnienie w projektowanym akcie prawnym i wprowadzenie następujących zmian w jego treści:

Art. 2.
Ilekroć w ustawie jest mowa o:
1) dziecku - oznacza to dziecko własne lub współmałżonka, dziecko przysposobione lub pozostające w rodzinnej pieczy zastępczej;

Art. 3.
1. Świadczenie może być przyznane:
1) matce, która urodziła i wychowała lub wychowała, w tym w rodzinnej pieczy zastępczej, co najmniej czworo dzieci;
2) ojcu, który wychował, w tym w rodzinnej pieczy zastępczej, co najmniej czworo dzieci - w przypadku śmierci matki dzieci albo porzucenia dzieci przez matkę.

Art. 5.

4. Do wniosku należy dołączyć akty urodzenia dzieci lub postanowienia sądu o powierzeniu w rodzinną pieczę zastępczą oraz oświadczenie o sytuacji rodzinnej, majątkowej i materialnej oraz inne dokumenty, które mogą mieć wpływ na przyznanie świadczenia.

Wprowadzenie tych zapisów będzie stanowiło kolejny krok na drodze zachęcania społeczeństwa do podjęcia się opieki nad powierzonymi dziećmi i jednocześnie będzie sygnałem, że rodzinna piecza zastępcza jest kierunkiem, w którym rząd stara się konsekwentnie i systemowo podążać.

*Odnosząc się do uwagi* ***Fundacji Przyjaciółka oraz Koalicji na rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej*** *należy podkreślić, że rodzicielskie świadczenie uzupełniające, przysługuje w przypadku nieposiadania niezbędnych środków utrzymania ze względu na niepodjęcie lub niekontynuowanie zatrudnienia ze względu na wychowywanie dzieci w rodzinie wielodzietnej.*

*Rodzina zastępcza jest to instytucja powoływana na mocy ustawy z dnia 9 czerwca 2011r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2018 r. poz. 998, z późn. zm.). Pieczą zastępczą w formie rodzinnej obejmowane są dzieci, które z jakichkolwiek powodów nie mają zapewnionej opieki przez rodziców. Dziecko trafia do rodziny zastępczej za uzyskaniem zgody rodziny, w której ma się znajdować i po uzyskaniu orzeczenia sądu rodzinnego o konieczności umieszczenia dziecka w takiej rodzinie. Dziecko będące pod opieką rodziny zastępczej może w niej przebywać do osiągnięcia pełnoletniości lub maksymalnie do 25 roku życia jeżeli zachodzą ku temu odpowiednie przesłanki. W jednej rodzinie może jednorazowo przebywać troje dzieci lub osób które osiągnęły pełnoletniość będąc pod opieką tej rodziny. Wyjątek stanowi tu rodzeństwo, które, jeżeli rodzina zastępcza wyrazi na to zgodę, może wspólnie przebywać w jednej rodzinie. Każdej rodzinie zastępczej przysługuje świadczenie na koszt utrzymania każdego dziecka znajdującego się w tej rodzinie. Do świadczenia na koszt utrzymania dziecka w razie jego niepełnosprawności bądź innych dodatkowych kosztów przysługują dodatki pieniężne pozwalające na zapewnienie odpowiednich warunków życia dziecku, które ich wymaga. Dziecko przebywające w rodzinie zastępczej ma szansę powrotu do swojej rodziny biologicznej w przypadku, kiedy pod nadzorem odpowiednich instytucji rodzina ta będzie w stanie wykazać, że jest już zdolna do tego, aby w pełni zaopiekować się dziećmi, które wcześniej zostały umieszczone w rodzinie zastępczej.*

*Wyraźną rozbieżnością pomiędzy osobami, którym może być przyznane rodzicielskie świadczenie uzupełniające, a postulatem wnioskujących o rozszerzenie kręgu uprawnionych na pieczę zastępczą jest kwestia finansowania utrzymania dzieci. W przypadku rodziny zastępczej otrzymuje ona stałe comiesięczne kwoty przeznaczone na dzieci będące pod jej opieką, a dodatkowo istnieje możliwość otrzymywania świadczeń, jeżeli któreś z dzieci będące pod opieką rodziny zastępczej wymaga większych nakładów finansowych (chodzi tu między innymi o niepełnosprawność dziecka). W przypadku opieki sprawowanej przez własnych rodziców takie świadczenia są bardzo ograniczone.*

*Dodatkowo, ze względu na charakter pieczy i różne formy instytucjonalne jej sprawowania, a przede wszystkim założenie jej tymczasowości - nie wydaje się zasadne, by do uzupełniającego świadczenia rodzicielskiego miały prawo osoby sprawujące opiekę nad dziećmi w ramach pieczy.*
*Należy podkreślić, że założeniem reformy systemu pieczy zastępczej jest podejmowanie działań na rzecz reintegracji rodziny, z której zabrano dziecko. „Nowe podejście do opieki zastępczej nad dzieckiem zakłada prymat rodziny nad opieką zastępczą, prawo dziecko do wychowywania się w rodzinie naturalnej i obowiązek udzielania przez pomoc społeczną wsparcia dla rodziny w wypełnianiu zadań w stosunku do dziecka. Przyjmuje się zasadę tymczasowości opieki zastępczej, przy czym „tymczasowość" odnosi się do charakteru pobytu dziecka poza rodziną – do momentu powrotu do rodziny naturalnej. Chodzi tym samym o reintegrację dziecka za rodziną, o zapobieżenie jego częstemu przechodzeniu z jednej placówki do drugiej. (...) Jednym z bardzo ważnych szczegółowych rozwiązań jest wymóg współpracy realizatorów różnych form opieki zastępczej z rodziną biologiczną wychowanka."*