



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Dziecka
Marek Michalak

Warszawa, 13 stycznia 2016 roku

ZSS.422.5.2016.JW

**Pani
Elżbieta Rafalska
Minister Rodziny, Pracy
i Polityki Społecznej**

Stanowa Pani Minister,

po zapoznaniu się z projektem ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci z dnia 22 grudnia 2015 r., przedstawiam stanowisko Rzecznika Praw Dziecka do ww. dokumentu.

Zaproponowane przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej systemowe rozwiązanie w zakresie wsparcia dla rodzin wychowujących dzieci, poprzez przyznanie im świadczenia wychowawczego, stanowi pożądane narzędzie polityki prorodzinnej o charakterze powszechnym, które na wzór innych państw członkowskich Unii Europejskiej może zapewnić częściowe pokrycie wydatków związanych z zaspokojeniem potrzeb życiowych i wychowaniem dzieci. Wydaje się jednak, że dodatkowo należałoby rozważyć uwzględnienie szczególnej sytuacji osoby samotnie wychowującej dziecko, będącej w trudnej sytuacji materialnej, której dochód na członka rodziny nieznacznie przekroczy progi dochodowe wskazane projektem.

Wyrażam pozytywne stanowisko Rzecznika Praw Dziecka w zakresie proponowanych w art. 42 projektu ustawy zmian w brzmieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 332) poprzez dodanie art. 81a, zgodnie z którym rodzinie zastępczej oraz prowadzącemu rodzinny dom dziecka, na dziecko przysługiwać będzie dodatek wychowawczy w wysokości 500 zł miesięcznie.

Powyższe rozwiązanie, zmierzające do zapewnienia równego traktowania wszystkich opiekunów prawnych dzieci, wychodzi naprzeciw oczekiwaniom beneficjentów tego dodatku słusznie uznającym, że pozostawanie dziecka w pieczy zastępczej nie powinno pozbawiać prawa do analogicznego świadczenia.



25 lat Konwencji
o Prawach Dziecka

Podobnie Rzecznik Praw Dziecka uznaje za korzystne, z punktu widzenia rodzin gorzej sytuowanych, wyłączenie dochodów uzyskiwanych z tytułu świadczenia wychowawczego z katalogu dochodów warunkujących nabycie prawa do świadczeń z pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, funduszu alimentacyjnego oraz świadczeń materialnych dla uczniów.

W tym miejscu wskazuję, że do Biura Rzecznika Praw Dziecka wpływają prośby o interwencję w związku z projektem ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci, który w ocenie zgłaszających dyskryminuje pierwsze dziecko w rodzinie w zakresie nabywania przez jego rodziców, opiekunów prawnych albo opiekunów faktycznych prawa do świadczenia wychowawczego. Przyłączając się do zgłaszanych uwag oraz mając na względzie konieczność ochrony prawa każdego dziecka do godziwych warunków socjalnych, Rzecznik Praw Dziecka proponuje uregulowanie w przedmiotowej ustawie, aby świadczenie wychowawcze przysługiwało również na pierwsze dziecko w rodzinie, niezależnie od progu dochodowego, warunkującego nabycie prawa do tego świadczenia.

W mojej ocenie brak jest obiektywnego uzasadnienia dla odmiennego traktowania pierwszego dziecka w rodzinie, którego nie sposób uznać za pozostający w zgodzie z konstytucyjną normą, wedle której Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). Analiza przepisów projektu wskazuje, w szczególności, na nierówne traktowanie rodzin wychowujących jedno dziecko, gdyż co do zasady wyłącza z kręgu osób uprawnionych do uzyskania świadczenia tych rodziców, opiekunów faktycznych albo opiekunów prawnych dziecka, którzy przekraczają określony w ustawie próg dochodowy.

Oceniając prawo do świadczenia wychowawczego poprzez pryzmat celu, jakiemu ma ono służyć, zdaniem Rzecznika Praw Dziecka, nie ma uzasadnienia do utrzymywania regulacji projektu ustawy w zakresie, w jakim determinuje prawo rodzin do świadczenia na pierwsze dziecko od spełnienia wymogu progu dochodowego.

Skoro przedmiotowe świadczenie przeznaczone jest na częściowe zaspokojenie potrzeb dziecka i ma służyć jego dobru, choć formalnie, z przyczyn praktycznych, przysługuje rodzicowi lub opiekunowi, to z tych właśnie przyczyn należy dokonać wykładni przepisów projektu ustawy, z uwzględnieniem celu regulacji art. 4 ust. 1 ustawy oraz norm konstytucyjnych.

Źródła praw podmiotowych do świadczenia wychowawczego należy poszukiwać w art. 71 ust. 1 Konstytucji RP, wedle którego państwo w swojej polityce społecznej

i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Ponadto w art. 18 Konstytucji RP zastrzeżono, że rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej.

O ile zatem zasadniczym motywem opracowania ustawy jest przeciwdziałanie spadkowi demograficznemu, o tyle nie można tracić z pola widzenia, że świadczenie wychowawcze ma mieć charakter wspierający, pomocniczy i uzupełniający do innych rodzajów świadczeń, oraz winno urzeczywistniać zasadę uwzględniania w polityce społecznej państwa dobra rodziny zapisaną w art. 71 ust.2 Konstytucji RP. Takie też rozwiązanie, wedle którego świadczenie wychowawcze przysługiwać będzie również na pierwsze dziecko w rodzinie, niezależnie od progu dochodowego warunkującego nabycie prawa do tego świadczenia, w istocie stanowić będzie urealnienie celu ustawy określonego w art. 4 ust. 1 projektu ustawy.

Kontynuując wątek równego traktowania dzieci, sygnalizuję - w razie nieuwzględnienia wyżej wskazanych uwag - potrzebę wprowadzenia zmiany do art. 2 pkt. 9 projektu ustawy poprzez objęcie definicją dziecka z niepełnosprawnością, również dziecko legitymujące się orzeczeniem o lekkim stopniu niepełnosprawności. Powyższe ma istotne znaczenie, w związku z nabyciem, na podstawie art. 5 ust. 4 projektu ustawy prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko, osobom o których mowa w art. 4 ust. 2, w sytuacji gdy dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty 1 200,00 zł. Przyjęte w projekcie ustawy brzmienie art 5 ust. 4 prowadzi do sytuacji, w której rodzinie wychowującej dziecko w wieku powyżej 16 lat do 18 lat, legitymujące się lekkim stopniem niepełnosprawności, świadczenie wychowawcze na pierwsze dziecko przysługiwać będzie wówczas, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekroczy 800,00 zł (art. 5 ust. 3). Podnoszę, że świadczenie wychowawcze powinno być przyznawane na pierwsze dziecko, w sytuacji gdy dochód rodziny nie przekracza kwoty 1 200,00 zł także wówczas gdy członkiem rodziny jest dziecko legitymujące się lekkim stopniem niepełnosprawności. Proponowane w projekcie ustawy rozwiązanie prowadzi do niczym nieuzasadnionego, nierównego traktowania rodzin wychowujących dziecko z niepełnosprawnością w stopniu lekkim z tymi rodzinami, które wychowują dzieci z niepełnosprawnością w stopniu umiarkowanym lub znacznym.

Rzecznik Praw Dziecka zwraca również uwagę na rozważenie możliwości poszerzenia zakresu podmiotowego ustawy na pełnoletnie dzieci uczące się, co korespondowałoby z rozwiązaniami przyjętymi w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach

rodziny (Dz. U. z 2015 r. poz. 114) oraz ustawie z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2015 r. poz. 859). Pozostawienie regulacji prawnej w brzmieniu jak w projekcie, będzie skutkować brakiem spójności rozwiązań prawnych w zakresie świadczeń dla osób pełnoletnich, kontynuujących naukę.

W tym kontekście istotne wątpliwości budzi przepis art. 2 pkt 14 projektu, definiujący „pierwsze dziecko”. W przypadku rodziny z dwojgiem dzieci, świadczenie na drugie dziecko przysługuje niezależnie od progu dochodowego na osobę w rodzinie do czasu ukończenia przez starsze dziecko 18. roku życia. Po ukończeniu przez starsze dziecko 18. roku życia, niezależnie czy kontynuuje ono naukę, czy jest dzieckiem z niepełnosprawnością, drugie dziecko w rodzinie staje się, w myśl definicji z art. 2 pkt 14 projektu ustawy, pierwszym dzieckiem, co do którego zaczynają obowiązywać progi dochodowe z art. 5 ust. 1 lub ust. 4 projektu. W wielu przypadkach może to skutkować utratą świadczenia wychowawczego przez dziecko, które takie świadczenie otrzymywało i powinno być do niego uprawnione z racji pozostawania starszego dziecka pełnoletniego na utrzymaniu rodziny.

Wątpliwości Rzecznika Praw Dziecka budzi również otwarty katalog dokumentów wymaganych od beneficjentów świadczenia wychowawczego, które należy dołączyć do wniosku o świadczenie wychowawcze, przyjęty w art. 13 ust. 4 pkt. 3 lit. d projektu ustawy. Powołany przepis przewiduje, iż oprócz zaświadczeń i oświadczeń wymienionych w pkt. 1, pkt. 2 lit. a-e, pkt. 3 lit. a-c, do wniosku należy dołączyć inne dokumenty potwierdzające spełnienie warunków do przyznania lub ustalenia wysokości świadczenia wychowawczego, będącego przedmiotem wniosku. Z uwagi na okoliczność, że postępowanie w sprawie przyznania prawa do świadczenia wychowawczego prowadzone jest na wniosek, to na osobie ubiegającej się o to świadczenie spoczywa obowiązek udowodnienia, że zostały spełnione przesłanki do nabycia prawa do wnioskowanego świadczenia. Nie mniej jednak, beneficjenci świadczenia powinni już na etapie składania wniosku posiadać pełną informację co do niezbędnych dokumentów warunkujących kompletność ich wniosku. Uwzględnienie powyższej uwagi w projekcie ustawy prowadzić będzie do urzeczywistnienia zasad praworządności oraz pogłębiania przez organy administracji publicznej zaufania uczestników postępowania do organów władzy publicznej, wyrażonych w art. 6 i 8 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (D. U. z 2016 r., poz. 23). Wprawdzie art. 19 ust. 2 projektu ustawy zakłada, że w przypadku gdy osoba złoży wniosek bez wymaganych dokumentów, podmiot realizujący świadczenie wychowawcze przyjmie złożony wniosek i wyznacza odpowiedni termin nie krótszy niż 14 dni i nie dłuższy niż

30 dni na uzupełnienie brakujących dokumentów, to jednak w razie trudności związanych z dostarczeniem dokumentów, wnioskodawca może być narażony na niekorzystne dla niego skutki, w postaci pozostawienia wniosku bez rozpoznania.

Zwracam również uwagę na proponowane brzmienie art. 25 ust. 1 i 2 pkt. 4 projektu ustawy, wedle którego osoby pobierające świadczenie wychowawcze będą obowiązane do jego zwrotu, jeżeli świadczenie zostało przyznane na podstawie decyzji, której następnie stwierdzono nieważność z powodu jej wydania bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. W ocenie Rzecznika Praw Dziecka powyższe rozwiązanie jest krzywdzące dla beneficjentów świadczenia, którzy zobowiązani będą do zwrotu świadczenia pomimo tego, iż nie ponoszą winy za wydanie przez organ administracji publicznej nieprawidłowej decyzji i nie można im postawić zarzutu bezpodstawnego wzbogacenia.

Wobec powyższego, na podstawie art. 11 ustawy z 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. 2015 r., poz. 2086) zwracam się do Pani Minister o uwzględnienie zgłoszonych uwag w dalszych pracach legislacyjnych nad przedmiotowym projektem ustawy.

Ł
Z wyrazami szacunku
Marek Piłchucki