



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Dziecka
Marek Michalak

Warszawa, 09 lutego 2016 roku

ZSS.422.7.2016.JW

Pan

Marek Kuchciński

Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wpłynął rządowy projekt ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci (druk nr 216), wprowadzający do systemu prawnego świadczenie wychowawcze.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 11 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 roku o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. 2015.2086), proszę o przyjęcie stanowiska Rzecznika Praw Dziecka do ww. projektu ustawy.

Naturalnym środowiskiem rozwoju dziecka jest rodzina. Z tego też względu powinna być ona otoczona szczególną ochroną i opieką ze strony państwa, o czym stanowi art. 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Również art. 71 ust. 1 Konstytucji RP wskazuje, że państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Podobnie dokumenty międzynarodowe, w tym ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską Konwencja o prawach dziecka w art. 18 gwarantuje, że Państwa-Strony będą okazywały odpowiednią pomoc rodzicom oraz opiekunom prawnym w wykonywaniu przez nich obowiązków związanych z wychowaniem dzieci. Na pomocniczą rolę państwa wskazuje także art. 27 Konwencji, który nakazuje by zgodnie z warunkami krajowymi oraz odpowiednio do swych środków, Państwa-Strony podejmowały właściwe kroki dla wspomaganie rodziców lub innych osób odpowiedzialnych za dziecko w realizacji prawa do godziwych warunków socjalnych oraz udzielały, w razie potrzeby, pomocy materialnej wspierając rodzinę w spełnianiu jej funkcji.

Działania prorodzinne państwa powinny mieć charakter długofalowej inwestycji w przyszłość, budującej zaufanie obywateli do trwałości i skuteczności wprowadzanych rozwiązań.



26 lat Konwencji
o Prawach Dziecka

Rzecznik Praw Dziecka pozytywnie ocenia dążenia ustawodawcy, mające na celu wsparcie polityki prorodzinnej, poprzez wspomóżenie finansowe rodzin w związku z wychowaniem dzieci. Wejście w życie rządowego projektu ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci urzeczywistni zarówno konstytucyjne, jak i wynikające ze zobowiązań międzynarodowych wartości.

Rekomendowanym celem przedmiotowego świadczenia jest przede wszystkim częściowe pokrycie wydatków związanych z zaspokojeniem potrzeb życiowych i wychowaniem dzieci, poprzez przyznanie kwoty 500 zł miesięcznie matce, ojcu, opiekunowi faktycznemu albo opiekunowi prawnemu dziecka, do ukończenia przez dziecko 18. roku życia.

Projektowane rozwiązanie należy uznać za pożądane narzędzie polityki prorodzinnej, które na wzór innych państw członkowskich Unii Europejskiej może zapewnić częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowaniem dziecka.

Rzecznik Praw Dziecka wyraża także poparcie dla proponowanych w art. 46 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 w art. 80 ust. 1a, zgodnie z którym rodzinie zastępczej oraz prowadzącemu rodzinny dom dziecka, do świadczenia, o którym mowa w ust 1, na każde umieszczone dziecko w wieku do ukończenia 18. roku życia, przysługuje dodatek w wysokości świadczenia wychowawczego określonego w przepisach o pomocy państwa w wychowaniu dzieci.

Zapewnienie prawa do analogicznego dodatku rodzinom zastępczym, będzie urzeczywistnieniem równego traktowania wszystkich opiekunów prawnych dzieci, niezależnie od formy sprawowanej nad nimi opieki. 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.

Szczegółowo odnosząc się do ww. projektu ustawy – w zakresie kompetencji Rzecznika Praw Dziecka – proszę o przyjęcie poniższych uwag i propozycji do projektu:

1. Zgodnie z art. 5 ust. 3 projektu ustawy, świadczenie wychowawcze przysługuje na pierwsze dziecko osobom, o których mowa w art. 4 ust. 2, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty 800,00 zł. Natomiast w myśl art. 5 ust. 4, jeżeli członkiem rodziny jest dziecko z niepełnosprawnością, świadczenie

wychowawcze przysługuje na pierwsze dziecko osobom, o których mowa w art. 4 ust. 2, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty 1 200,00 zł.

W ocenie Rzecznika Praw Dziecka, mając na uwadze konieczność ochrony prawa każdego dziecka do godziwych warunków socjalnych, brak jest obiektywnego uzasadnienia dla odmiennego traktowania pierwszego dziecka w rodzinie. Może ono nie pozostawać w zgodzie z konstytucyjną normą, wedle której Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP).

Rzecznik Praw Dziecka poddaje pod rozagę uwzględnienie objęcia zakresem podmiotowym ustawy również pierwsze dziecko, niezależnie od progu dochodowego, warunkującego nabycie prawa do tego świadczenia. Powyższe spowodowałoby urealnienie celów ustawy, zwłaszcza w odniesieniu do szczególnej sytuacji osób samotnie wychowujących dziecko, będących w trudnej sytuacji materialnej, których dochód na członka rodziny nieznacznie przekroczy progi dochodowe wskazane projektem.

W przypadku przekroczenia progu dochodowego uprawniającego do przyznania świadczenia wychowawczego, wskazane byłoby rozważenie wprowadzenia znanej już polskiemu ustawodawstwu zasady „złotówka za złotówkę”. Przyjęcie jej nie pozbawiłoby rodzica świadczenia, a jedynie pomniejszyło je o kwotę przekroczenia.

2. Art. 2 pkt 9 projektu ustawy definiuje dziecko z niepełnosprawnością jako legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności określonym w przepisach o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych albo orzeczeniem o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności, wykluczając z tego kręgu dzieci legitymujące się lekkim stopniem niepełnosprawności. Konsekwencją przyjęcia takiej definicji będzie sytuacja, 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). Przyjęte 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.

W ocenie Rzecznika Praw Dziecka, w przypadku utrzymania przez ustawodawcę progów dochodowych określonych w art. 5 projektu ustawy, 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.

3. Kontynuując wątek zakresu podmiotowego ustawy, dodatkowo należałoby rozważyć objęcie świadczeniem wychowawczym również pełnoletnie dzieci uczące się. Uzasadnieniem dla przyjęcia wskazanego postulatu jest konieczność zapewnienia spójności projektu ustawy z rozwiązaniami przyjętymi w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (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). 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 praktyce powyższe będzie pociągać za sobą utratę świadczenia wychowawczego na dziecko, które takie świadczenie otrzymywało i powinno być do niego uprawnione z racji pozostawania starszego pełnoletniego rodzeństwa na utrzymaniu rodziny.
4. Art. 13 ust. 3 pkt 3 lit. d 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.

Przepis ten stanowi zatem o otwartym katalogu dokumentów, które beneficjenci świadczenia zobowiązani są złożyć wraz z wnioskiem o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego. W ocenie Rzecznika Praw Dziecka, katalog dokumentów do uzyskania świadczenia powinien zostać enumeratywnie wymieniony. Ubiegający się o świadczenie powinni mieć prawo już na etapie składania wniosku posiadać pełną informację w zakresie niezbędnych dokumentów warunkujących kompletność ich wniosku. W praktyce pozwoli na urzeczywistnienie zasady

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).

5. Rzecznik Praw Dziecka zwraca również uwagę na potrzebę rozważenia zmiany brzmienia 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, chociaż nie ponoszą winy za wydanie przez organ administracji publicznej nieważnej decyzji.

Konkludując, w ocenie Rzecznika Praw Dziecka, wprowadzenie świadczenia wychowawczego do systemu wspierania rodziny jest instrumentem ważnym, którego realizacja może przynieść wymierne korzyści dla dzieci. Zapewnienie wszystkim małoletnim godnych warunków socjalnych jest bowiem priorytetem państwa, a każda forma wsparcia w tym zakresie jest krokiem we właściwym kierunku.

Z wyrazami szacunku
Marek Piłchowski