



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Irena Lipowicz

Warszawa, 24. II. 2014

III.7064.35.2014.JA

Pan Sławomir Piechota
Przewodniczący
Komisji Polityki Społecznej
i Rodziny Sejmu RP

Szanowny Panie Ministrze,

W związku z trwającymi pracami Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP nad poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych – druk nr 1443 wpłynął do Sejmu 3 kwietnia 2013 r., który dotyczy ujednoczenia zasad przyznawania osobom prowadzącym gospodarstwo rolne (pracującym w gospodarstwie) świadczenia pielęgnacyjnego i specjalnego zasiłku opiekuńczego uprzejmie informuję Pana Przewodniczącego, co następuje.

W tej sprawie napływają do mnie w dalszym ciągu skargi od osób, które opiekują się niepełnosprawnymi dziećmi i nie posiadają uprawnień do świadczeń opiekuńczych. Osoby te znajdują się w szczególnie trudnym położeniu, gdyż pomimo wyrażanego przez resort polityki społecznej stanowiska, że prowadzenie gospodarstwa rolnego nie stanowi negatywnej przesłanki do uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego – np. w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika z dnia 26 marca 2013 r. w tej sprawie (kopia wystąpienia i odpowiedzi w załączeniu) - nie mają możliwości dochodzenia swych praw z uwagi na utrwaloną linię orzecniczą sądów administracyjnych (por. np. wyrok NSA z dnia 2 października 2013 r. sygn. akt I OSK 3031/12). Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażonym w uzasadnieniu tego wyroku, treść art. 17 ust. 5 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1456) pozwala skonstruować obowiązującą normę prawną, z której wynika, że rolnik prowadzący gospodarstwo rolne znajduje się w takiej sytuacji socjalno-ekonomicznej, która uniemożliwia mu przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego. W tej sytuacji konieczna jest zatem pilna interwencja ustawodawcza jednoznacznie przesądzająca, że prowadzenie gospodarstwa rolnego przez rolnika nie stanowi negatywnej przesłanki do uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

Niezależnie od tego pragnę zwrócić uwagę Pana Przewodniczącego na inne problemy wymagające rozwiązania, które dotyczą warunków nabywania prawa do świadczeń rodzinnych.

Pierwsza kwestia dotyczy definicji dochodu utraconego, o której mowa w art. 3 pkt 23 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Definicja ta uwzględnia obecnie następujące sytuacje będące podstawą ustalenia, że dochód został utracony: uzyskanie prawa do urlopu wychowawczego, utrata prawa do zasiłku lub stypendium dla bezrobotnych, utrata zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej (z wyłączeniem pracy wykonywanej na podstawie umowy o dzieło), utrata zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, a także emerytury lub renty, renty rodzinnej lub renty socjalnej (z wyjątkiem rent przyznanych rolnikom w związku z przekazaniem lub dzierżawą gospodarstwa rolnego), wyrejestrowanie pozarolniczej działalności gospodarczej lub zawieszenie jej wykonywania w rozumieniu art. 14a ust. 1d ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.), utrata zasiłku chorobowego, świadczenia rehabilitacyjnego lub zasiłku macierzyńskiego - przysługujących po utracie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, utrata zasądzonych świadczeń alimentacyjnych w związku ze śmiercią osoby zobowiązanej do tych świadczeń. Definicja nie przewiduje natomiast sytuacji zbycia gospodarstwa rolnego jako przesłanki do ustalenia faktycznego dochodu rodziny. Problem ten został przedstawiony Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej, które w odpowiedzi – kopia pisma z dnia 18 grudnia 2013 r. znak DSR-IV-0712-14-1-TW/13 w załączeniu, wskazało, że zostanie rozważona możliwość dokonania zmiany art. 3 pkt 23 ustawy o świadczeniach rodzinnych poprzez przyjęcie, że zbycie przez rolnika gospodarstwa stanowi utratę dochodu. Kwestia ta nie została dotychczas podjęta przez resort w działaniach legislacyjnych.

Druga kwestia dotyczy wykluczenia z grona uprawnionych do ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne wszystkich osób, które mają ustalone prawo do emerytury, renty, renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego (art. 17 ust. 5 pkt 1a ustawy o świadczeniach rodzinnych). Opiekun niepełnosprawnego dziecka lub osoby, której niepełnosprawność powstała przed ukończeniem 18. roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub szkole wyższej (przed ukończeniem 25. roku życia), który ma ustalone prawo do świadczeń emerytalno-rentowych i jednocześnie spełnia warunki do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego nie ma w takiej sytuacji prawa dokonania wyboru, czy będzie korzystał ze świadczenia pielęgnacyjnego, czy świadczenia emerytalno-rentowego. Wobec faktu, iż resort polityki społecznej w projekcie nowelizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych przewiduje m.in. sukcesywne

podwyższanie wysokości świadczenia pielęgnacyjnego: maksymalna wysokość świadczenia pielęgnacyjnego w poszczególnych latach będzie następująca: w 2014 r. - w wysokości do 900 zł netto (ze składką na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne w wysokości 1229 zł), w 2015 r. - w wysokości do 1150 zł netto (ze składką na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne w wysokości 1560 zł), w 2016 r. - w wysokości do 1300 zł netto (ze składką na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne w wysokości 1775 zł) świadczenie emerytalno-rentowe osób opiekujących się niepełnosprawnym członkiem rodziny może okazać się niższe niż świadczenie pielęgnacyjne. Patrząc na prawo do świadczenia pielęgnacyjnego poprzez pryzmat celu, jakiemu ma ono służyć, stwierdzić można brak uzasadnienia do utrzymania regulacji wykluczającej osoby uprawnione do świadczenia emerytalno-rentowego z prawa do ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne. W mojej opinii istnieje zatem potrzeba rozważenia możliwości wprowadzenia do ustawy o świadczeniach rodzinnych wyraźnej regulacji prawnej, umożliwiającej dokonanie wyboru korzystniejszego świadczenia w przypadku zbiegu uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego i świadczeń emerytalno-rentowych. Podobne rozwiązanie zostało uregulowane w art. 95-99 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1440 ze zm.).

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się z uprzejmą prośbą do Pana Przewodniczącego o rozważenie możliwości uwzględnienia powyższych problemów w toku prac nad nowelizacją ustawy o świadczeniach rodzinnych, prowadzonych na forum Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP.

Załącznik 3

Z powierzeniem

Janusz Jędrzejko

MINISTERSTWO PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

DEPARTAMENT POLITYKI RODZINNEJ

ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa, tel. +48 22 529 06 60, fax +48 22 529 06 61
www.mpips.gov.pl; E-Mail: info@mpips.gov.pl

RPO-754217 13

Warszawa, 18 grudnia 2013 r.

DSR-IV-0712-14-1-TW/13

2013-12-30
P. A. Jaryk

PL 2013-12-13
NR 1610228

**Pan
Lesław Nawacki
Dyrektor
Zespołu Prawa Pracy
i Zabezpieczenia Społecznego
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich**

Szanowny Panie Dyrektorze,

Odpowiadając na pismo znak: RPO-754217-III/13/JA z dnia 29 listopada 2013 r., w sprawie regulacji ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1456) w zakresie dochodu utraconego przy ubieganiu się o świadczenia rodzinne, uprzejmie informuję, że rozważona zostanie możliwość dokonania odpowiedniej zmiany ww. ustawy o świadczeniach rodzinnych polegającej na uwzględnieniu przy ustalaniu dochodu rodziny faktu zbycia gospodarstwa rolnego (w obowiązującym stanie prawnym, zbycie gospodarstwa rolnego nie jest uwzględnione w art. 3 pkt 23 ww. ustawy jako okoliczność powodująca utratę dochodu).

Z poważaniem
DIREKTOR
Departamentu Polityki Rodzinnej
Janina Szumlicz



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-727680-III/13/JA

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 22 551 77 00
Fax 22 827 64 53

Warszawa, 26.03.2013 r.

Pan
Władysław Kosiniak-Kamysz
Minister Pracy
i Polityki Społecznej

szanowny Panie Ministrze

Do Rzecznika Praw Obywatelskich kierują skargi opiekunowie i rodzice dzieci niepełnosprawnych, którzy z racji posiadania gospodarstwa rolnego napotykają na trudnienia w dostępie do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych z dnia 28 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.) oraz dodatku do tego świadczenia wynikającego z rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych świadczenie pielęgnacyjne przysługuje: matce albo ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka, osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, a także innym osobom, na których ciąży obowiązek alimentacyjny określony w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności wówczas, gdy osoby te nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. Od 1 stycznia 2013 r., zgodnie z art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, prawo do świadczenia pielęgnacyjnego uzależnione zostało od daty powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki.

W kwestii uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego dla rolników, którzy opiekują się dziećmi niepełnosprawnymi pojawiają się wątpliwości wynikające z interpretacji art. 3 pkt 22 ustawy o świadczeniach rodzinnych, który zawiera definicję zatrudnienia i innej pracy zarobkowej na potrzeby ustawy o świadczeniach rodzinnych. Organy decyzyjne w swych rozstrzygnięciach odwołują się do stanowiska wyrażonego przez Naczelnny Sąd Administracyjny odnośnie prawa rolnika do świadczenia pielęgnacyjnego. NSA w uchwale siedmiu sędziów z dnia 11 grudnia 2012 r. syg. akt I OPS 5/12 rozstrzygnął, że prowadzenie gospodarstwa rolnego przez rolnika stanowi negatywną przesłankę przyznania tej osobie świadczenia pielęgnacyjnego na podstawie art. 17 ust. 1 w związku z art. 3 pkt 22 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.). Sytuacja taka ma miejsce przykładowo w jednej ze spraw, którą do Rzecznika Praw Obywatelskich przesłał Pan Poseł Jarosław Kaczyński. Organ pierwszej instancji odmówił prawa do dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego matce będącej rolnikiem i pobierającej świadczenie pielęgnacyjne z uwagi na treść uchwały składu siedmiu sędziów NSA - kopia decyzji w załączeniu.

Wydaje się jednak, że stanowisko zaprezentowane w uchwale przez Naczelnny Sąd Administracyjny nie jest podzielane przez resort pracy i polityki społecznej. Świadczyć może o tym opinia wyrażona w tej kwestii w Komunikacie na stronie www.mpips.gov.pl, w którym stwierdzono m.in., że „rolnik, który nie wykonuje zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej zdefiniowanej w ww. art. 3 pkt 22, niezależnie od wielkości gospodarstwa rolnego, może ubiegać się o świadczenie pielęgnacyjne, gdyż spełnia warunek zawarty w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, tj. warunek bycia osobą, która w związku z koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, nie podejmuje zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej jednoznacznie zdefiniowanego w ww. art. 3 pkt 22 ustawy o świadczeniach rodzinnych”.

Taka sytuacja prowadzi do poważnych rozbieżności w zakresie ustalania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego dla rolników. Konieczne zatem wydaje się rozważenie możliwości wprowadzenia wyraźnej regulacji prawnej wskazującej, iż prowadzenie gospodarstwa przez rolnika nie stanowi przeszkody do nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego i świadczeń pochodnych.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) uprzejmie proszę Pana Ministra o przeanalizowanie przedstawionego problemu, a także rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do wyeliminowania wątpliwości dotyczących prawa rolnika do świadczenia pielęgnacyjnego.

Załącznik 1

Z. Proszę o niemi

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

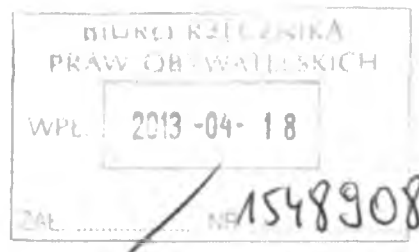


MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

DSR-II-0712-6-1-EK/13
Dot. RPO-727680-III/13/JA

RPO-727680 / B

Warszawa, dnia 16 kwietnia 2013 r.



Pan
Stanisław Trociuk
Z-ca Rzecznika Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Ministrze,

Odpowiadając na pismo z dnia 26 marca 2013 r., w sprawie odmawiania opiekunom i rodzicom dzieci niepełnosprawnych prawa do pomocy w formie świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr. 139, poz. 992 z późn. zm.) z uwagi na prowadzenie przez nich gospodarstwa rolnego, uprzejmie informuję:

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje:

- 1) matce albo ojcu,
 - 2) opiekunowi faktycznemu dziecka,
 - 3) osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej,
 - 4) innym osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności
- jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu

niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.

Od 1 stycznia 2013 r., zgodnie z art. 17 ust. 1b ww. ustawy, świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała:

- 1) nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub
- 2) w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia.

Zgodnie z art. 3 pkt 22 ww. ustawy, zawierającym definicję zatrudnienia i innej pracy zarobkowej w rozumieniu tej ustawy, osoba będąca rolnikiem pracująca w gospodarstwie rolnym, nie jest osobą zatrudnioną lub wykonującą inną pracę zarobkową w rozumieniu ww. definicji.

Oznacza to, że rolnik, który nie wykonuje zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej zdefiniowanej w ww. art. 3 pkt 22, niezależnie od wielkości gospodarstwa rolnego, może ubiegać się o świadczenie pielęgnacyjne, gdyż spełnia warunek zawarty w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, tj. warunek bycia osobą, która w związku z koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, nie podejmuje zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej jednoznacznie zdefiniowanego w ww. art. 3 pkt 22 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Należy podkreślić, że organy administracji publicznej realizujące świadczenia rodzinne, w tym świadczenie pielęgnacyjne, zgodnie z zasadą legalizmu wyrażoną w art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego, zobowiązane są działać na podstawie przepisów prawa – w opisanym przypadku na podstawie przytoczonych wyżej, bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, a nie kierować się rozstrzygnięciem sądu administracyjnego czy też samorządowego kolegium odwoławczego wydanym w indywidualnej sprawie i tylko w tej sprawie wiążącym.

Indywidualne rozstrzygnięcia sądów administracyjnych nie są źródłami powszechnie obowiązującego prawa, gdyż zgodnie z art. 87 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.

Niezależnie od powyższych zapisów ustawowych, Naczelny Sąd Administracyjny, w wiążącej dla sądów administracyjnych uchwale z dnia 11 grudnia 2012 r. (sygn. akt. I OPS 5/12), dokonał odmiennej wykładni przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych

i stwierdził, że prowadzenie gospodarstwa rolnego, pomimo że nie mieści się w definicji zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej zawartej w art. 3 pkt 22 ww. ustawy, jest równoznacznie z prowadzeniem działalności i wykonywaniem pracy w tym gospodarstwie.

W konsekwencji, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, okoliczność ta przesądza, że rolnikowi nie przysługuje świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny.

Na skutek ww. uchwały, nawet pomimo tego, że nie ma ona mocy wiążącej w stosunku do organów właściwych realizujących świadczenia rodzinne, wiele z tych organów, odmawia obecnie rolnikom przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, pomimo, że przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych tego nie zabraniają.

Prowadzi to do sytuacji, że w jednej gminie świadczenie pielęgnacyjne rolnikowi przysługuje, gdyż ustawa o świadczeniach rodzinnych na to pozwala, a w innej rolnik znajdujący się w identycznej sytuacji świadczenia nie otrzyma, gdyż gmina ta kieruje się uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Należy mieć również na względzie, że w ramach nowelizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych z dnia 7 grudnia 2012 r. nie zostały wprowadzone zmiany w zakresie dostępu dla osób prowadzących gospodarstwo rolne do świadczenia pielęgnacyjnego, które tej grupie przyznawane było w poprzednich latach bez żadnych zastrzeżeń w tym zakresie.

Jednocześnie, uprzejmie informuję, że w dniu 3 kwietnia 2013 r. wpłynął do Sejmu RP poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych, który dotyczy ujednoczenia zasad przyznawania osobom prowadzącym gospodarstwo rolne świadczenia pielęgnacyjnego i specjalnego zasiłku opiekuńczego. Zgodnie z projektowaną zmianą wprowadzony zostanie przepis jednoznacznie wskazujący, że niewykonywanie pracy w gospodarstwie rolnym, potwierdzone stosownym oświadczeniem, jest równoznaczne ze spełnieniem warunku rezygnacji lub niepodejmowania zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej zdefiniowanego w art. 3 pkt 22 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych.

Z poważaniem
MINISTER
z up.
Elżbieta Seredyn
Podsekretarz Stanu