

Warszawa, dnia 17 kwietnia 2020 r.

BAS-WAP-77/20

Pan Poseł
Sławomir Piechota
Przewodniczący
Komisji do Spraw Petycji

Opinia prawna

dotycząca petycji obywatelskiej nr BKSP – 145 – IX - 9/19 w sprawie zmiany ustawy o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji

I. Treść i cel petycji

Petycja została wniesiona przez osobę fizyczną. Przedmiotem petycji jest żądanie podjęcia inicjatywy w zakresie zmiany ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1622 z późn. zm.), dotyczącej warunków nabycia prawa do przedmiotowego świadczenia. W projekcie petycji nie wskazano konkretnych przepisów, które powinny zostać znowelizowane w celu realizacji postulatów zawartych w petycji.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja będąca przedmiotem niniejszej opinii dotyczy zmiany ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, stanowi, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja ta mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 oraz ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach.

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Autor petycji zwrócił się o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji.

Autor petycji postuluje, aby zrezygnować z kryterium dochodowego jako warunku nabycia prawa do świadczenia uzupełniającego dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji. W uzasadnieniu do petycji wskazano, „że uzależnienie wypłaty świadczenia uzupełniającego od wysokości świadczeń pieniężnych finansowanych ze środków publicznych jest niesprawiedliwe i narusza przepisy określone w art. 32 Konstytucji, zgodnie z którym wszyscy wobec prawa są równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Skoro każde dziecko, bez względu na swój majątek oraz majątek swoich rodziców może otrzymywać świadczenie wychowawcze w wysokości 500,00 zł w ramach programu 500+, to dlaczego osoby niepełnosprawne, które są niezdolne do samodzielnej egzystencji i bardzo potrzebują pomocy, również nie mogą otrzymać świadczenia w wysokości 500,00 zł, bez względu na dochody uzyskiwane ze środków publicznych”.

Zgodnie z art. 2 ustawy o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji świadczenie uzupełniające przysługuje osobom, które ukończyły 18 lat i których niezdolność do samodzielnej egzystencji została stwierdzona orzeczeniem o całkowitej niezdolności do pracy i niezdolności do samodzielnej egzystencji albo orzeczeniem o niezdolności do samodzielnej egzystencji, albo orzeczeniem o całkowitej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym i niezdolności do samodzielnej egzystencji, albo orzeczeniem o całkowitej niezdolności do służby i niezdolności do samodzielnej egzystencji. W ustawie wskazano, że celem świadczenia uzupełniającego jest dodatkowe wsparcie dochodowe osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji.

Ustawodawca w przypadku tego świadczenia wprowadził jako przesłankę jego nabycia kryterium dochodowe odnoszące się do świadczeń finansowanych ze środków publicznych. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ww. ustawy świadczenie uzupełniające przysługuje osobom uprawnionym, które nie posiadają prawa do świadczeń pieniężnych finansowanych ze środków publicznych albo suma tych świadczeń o charakterze innym niż jednorazowe, wraz z kwotą wypłacaną przez zagraniczne instytucje właściwe do spraw emerytalno-rentowych, z wyłączeniem renty rodzinnej przyznanej w okolicznościach, o których mowa w art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zasiłku pielęgnacyjnego oraz innych dodatków i świadczeń wypłacanych wraz z tymi świadczeniami na podstawie odrębnych przepisów przed dokonaniem odliczeń, potrąceń i zmniejszeń, nie przekracza kwoty 1700 zł miesięcznie.

Z założenia świadczenie uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji ma na celu dodatkowe wsparcie dochodowe osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji. Z powyższego należy wywnioskować, że ma ono na celu uzupełnienie dochodów uzyskiwanych z innych źródeł. W ustawie wskazano, że są to świadczenia pieniężne finansowane ze środków publicznych. Nie jest to świadczenie, które przysługuje w przypadku braku innych dochodów, jak również jego warunkiem nie jest konieczność niepodejmowania zatrudnienia lub rezygnacji z zatrudnienia związanej z podjęciem opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Ustawodawca skonstruował to świadczenie jedynie poprzez zdefiniowanie zakresu podmiotowego ograniczonego do następującej grupy osób - osoby, które ukończyły 18 lat i których niezdolność do samodzielnej egzystencji została stwierdzona orzeczeniem o całkowitej niezdolności do pracy i niezdolności do samodzielnej egzystencji albo orzeczeniem o niezdolności do samodzielnej egzystencji, albo orzeczeniem o całkowitej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym i niezdolności do samodzielnej egzystencji, albo orzeczeniem o całkowitej niezdolności do służby i niezdolności do samodzielnej egzystencji. Jako negatywną przesłankę do przyznania tego świadczenia wskazano uzyskiwanie dochodów powyżej określonego w ustawie poziomu - kwoty 1700 zł miesięcznie.

Należy wskazać, że na podstawie art. 67 Konstytucji RP ze względu na zawarte w nim sformułowanie „zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa” przyjmuje się, że ustawodawcy została pozostawiona daleko idąca swoboda regulacyjna w zakresie kształtowania praw obywateli w tym zakresie. Swoboda

regulacyjna parlamentu ma wielokierunkowy charakter. Konstytucja nie gwarantuje stałego rozwoju systemu świadczeń socjalnych, ani nie nakłada na ustawodawcę obowiązku maksymalnej rozbudowy tego systemu. Regulacje ustawowe muszą być kształtowane w taki sposób, „aby z jednej strony uwzględniały istniejące potrzeby, a z drugiej możliwości ich zaspokojenia. Granice tych możliwości wyznaczane są przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak np. równowaga budżetowa” (wyrok SN z dnia 2000.05.08 sygn. SK 22/99). W świetle powyższej normy konstytucyjnej należy uznać, że w gestii ustawodawcy leży określenie rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach zabezpieczenia społecznego, ich charakteru (ubezpieczeniowego czy pomocowego), zasad ich nabywania oraz ich wysokości.

V. Podsumowanie

Postulat określony w petycji dotyczy usunięcia regulacji przewidującej jako negatywną przesłankę nabycia prawa do świadczenia uzupełniającego dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji kryterium dochodowe w wysokości 1700 zł miesięcznie. Leży to w gestii ustawodawcy, któremu została pozostawiona daleko idąca swoboda regulacyjna w zakresie kształtowania praw obywateli. Ustawodawca może w ramach swoich uprawnień zdecydować się na pozostawienie dotychczas obowiązujących regulacji lub wprowadzenie nowych rozwiązań w postaci postulowanej w petycji, ewentualnie może rozważyć pozostawienie przedmiotowego kryterium dochodowego a jedynie podwyższenie jego wysokości. Należy wskazać, że realizacja postulatu przedstawionego w petycji ze względu na poszerzenie kręgu osób uprawnionych do świadczeń zwiększyłaby koszty ich wypłat.

Autor:

dr hab. Magdalena Szczepańska
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Jacek Krawczyk

Deskryptory bazy REX: zabezpieczenie społeczne, niepełnosprawni.