

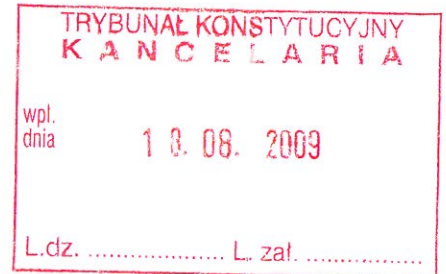


MINISTER  
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

*Jolanta Fedak*

DSR-II-O7-13-OP/09

Warszawa, dnia 14.08. 2009 r.



Pan  
Bohdan Zdziennicki  
Prezes  
Trybunału Konstytucyjnego

Odpowiadając na pismo z dnia 1 lipca 2009 r. w związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności §18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (Dz.U. Nr 105, poz. 881, z późn. zm.), w brzmieniu nadanym przez §1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 czerwca 2007 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (Dz.U. Nr 114, poz. 783), z art. 5 ust. 4a oraz art. 23 ust. 5 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, z późn. zm.) oraz z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP, art. 71 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP (sygn. akt U 3/09), uprzejmie wyjaśniam:

Prawo do świadczeń rodzinnych uzależnionych od dochodu tj. zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami oraz świadczenia pielęgnacyjnego ustalane jest, w myśl art. 5 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ust. 2 w zw. z art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, z późno zm.), zwanej dalej: ustawą, na podstawie dochodu rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie. Przez dochód rodziny, zgodnie z art. 3 pkt 3 ustawy,

należy rozumieć przeciętny miesięczny dochód członków rodziny uzyskany w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy.

Pozycje wliczane do dochodu zostały szczegółowo wymienione w art. 3 pkt 1. Przez dochód rozumie się: przychody podlegające opodatkowaniu na zasadach ogólnych na podstawie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych, pomniejszone o koszty uzyskania przychodu, należny podatek dochodowy od osób fizycznych, składki na ubezpieczenia społeczne niezaliczone do kosztów uzyskania przychodu oraz składki na ubezpieczenie zdrowotne, deklarowany w oświadczeniu dochód z działalności podlegającej opodatkowaniu na podstawie przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, pomniejszony o należny zryczałtowany podatek dochodowy i składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne oraz inne dochody niepodlegające opodatkowaniu na podstawie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych, które zostały wymienione w lit c.

Dochody z roku kalendarzowego stanowiącego podstawę ustalania prawa do świadczeń rodzinnych powinny być wykazane w zaświadczeniu z urzędu skarbowego, w przypadku dochodów opodatkowanych na zasadach ogólnych na podstawie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych lub w oświadczeniu, w przypadku pozostałych dochodów.

Z powyższego wyraźnie wynika, że generalną zasadą jest ustalanie prawa do świadczeń rodzinnych w oparciu o dochody z poprzedniego roku kalendarzowego. Biorąc jednak pod uwagę możliwość zmiany sytuacji finansowej rodziny na skutek uzyskania lub utraty pracy lub innego stałego źródła dochodu, z którego dochód, zgodnie z powyższymi zasadami, rodzina winna udokumentować, wprowadzone zostały przepisy dotyczące uzyskania i utraty dochodu. Stanowią one wyjątek od ustalania prawa do świadczeń rodzinnych w oparciu o dochód z roku kalendarzowego poprzedzającego okres zasiłkowy.

Zgodnie z art. 5 ust. 4a ustawy, w przypadku uzyskania przez członka rodziny (osobę uczącą się lub dziecko pozostające pod opieką opiekuna prawnego) dochodu, o którym mowa w art. 3 pkt 24 ustawy, prawo do zasiłku rodzinnego ustala się na podstawie dochodu rodziny, osoby uczącej się lub dziecka powiększonego o uzyskany dochód. W art. 3 pkt 24 ustawy, zdefiniowane zostało pojęcie uzyskania dochodu, przez które należy rozumieć uzyskanie dochodu spowodowane:

- zakończeniem urlopu wychowawczego,

- uzyskaniem prawa do zasiłku dla bezrobotnych lub stypendium w wysokości zasiłku dla bezrobotnych,
- uzyskaniem zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej (z wyłączeniem pracy wykonywanej na podstawie umowy o dzieło),
- uzyskaniem zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego, a także emerytury lub renty, renty rodzinnej lub renty socjalnej (z wyjątkiem rent przyznanych rolnikom w związku z przekazaniem lub dzierżawą gospodarstwa rolnego),
- rozpoczęciem pozarolniczej działalności gospodarczej.

Z przepisami o uzyskaniu dochodu są ściśle powiązane przepisy o utracie dochodu. W myśl art. 5 ust. 4 ustawy, w przypadku utraty dochodu prawo do zasiłku rodzinnego oraz do świadczenia pielęgnacyjnego ustala się na podstawie dochodu rodziny, czyli przeciętnego miesięcznego dochodu członków rodziny uzyskanego w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy (lub dochodu osoby uczącej się, czyli w myśl art. 3 pkt 10 ustawy, osoby pełnoletniej uczącej się, niepozostającej na utrzymaniu rodziców w związku z ich śmiercią lub w związku z ustaleniem wyrokiem sądowym lub ugodą sądową prawa do alimentów z ich strony) pomniejszonego o utracony dochód.

Utrata dochodu została zdefiniowana w przepisach ustawy w art. 3 pkt 23. Zgodnie z powyższym przepisem, należy przez to pojęcie rozumieć utratę dochodu spowodowaną:

- uzyskaniem prawa do urlopu wychowawczego,
- utratą prawa do zasiłku dla bezrobotnych lub stypendium w wysokości zasiłku dla bezrobotnych,
- utratą zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej (z wyłączeniem pracy wykonywanej na podstawie umowy o dzieło),
- utratą zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego, a także emerytury lub renty, renty rodzinnej lub renty socjalnej (z wyjątkiem rent przyznanych rolnikom w związku z przekazaniem lub dzierżawą gospodarstwa rolnego),
- wyrejestrowaniem pozarolniczej działalności gospodarczej.

Z analizy przepisów dotyczących utraty i uzyskania dochodu wyraźnie wynika, że te same pozycje, są traktowane jako dochód utracony lub uzyskany w zależności od tego, czy nastąpiła ich utrata, czy uzyskanie. Katalog tych pozycji jest katalogiem zamkniętym i żadne

dodatkowe sytuacje nie mogą być uznawane za utratę bądź uzyskanie dochodu.

Przepisy rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (Dz.U. Nr 105, poz. 881, z późn. zm.) regulują szczegółowe zasady ustalania dochodu rodziny w przypadku utraty lub uzyskania dochodu.

Zgodnie z § 18 rozporządzenia w przypadku uzyskania przez członka rodziny dochodu po roku, z którego dochody stanowią podstawę do ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych, do dochodu rodziny dodaje się miesięczną kwotę dochodu uzyskanego przez członka rodziny, o ile dochód ten osoba otrzymuje w dniu ustalania prawa do świadczeń rodzinnych.

Brzmienie tego przepisu zostało zmienione przez rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 czerwca 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (Dz.U. Nr 114, poz. 783).

Celem kwestionowanego § 18 rozporządzenia jak i art. 5 ust. 4 i 4a ustawy, co jak słusznie zauważył Rzecznik Praw Obywatelskich, jest ustalenie faktycznego dochodu rodziny ubiegającej się o świadczenia rodzinne. Stanowisko to oparte jest również na orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14 czerwca 2007 r. (sygn. akt I OSK 1449/06, Lex nr 344897), wskazał, że „Jeżeli przesłanką przyznania określonego świadczenia jest [wspomniana] wysokość dochodu rodziny w przeliczeniu na osobę, to nie można wysokości tego dochodu ustalać nie uwzględniając wysokości rzeczywistej tego dochodu”.

Zmiana brzmienia tego przepisu w 2007 r. miała również na celu doprowadzenie do sytuacji pozwalającej na ustalenie faktycznego dochodu rodziny ubiegającej się o świadczenia rodzinne. Do tego bowiem czasu zdarzały się sytuacje gdy organy ustalające prawo do świadczeń rodzinnych do dochodu rodziny dodawały dochód uzyskany po roku kalendarzowym, z którego dochody stanowią podstawę do ustalania prawa do świadczeń rodzinnych pomimo, że dochód ten nie był już uzyskiwany przez osobę występującą z wnioskiem. Sytuacja taka powodowała, że osoby takie nie otrzymywały świadczeń rodzinnych pomimo, że ich dochód w momencie ustalania prawa do świadczeń nie przekraczał kryterium dochodowego, określonego w art. 5 ustawy. Prowadziło to do różnego traktowania osób, których dochody w momencie ustalania prawa do świadczeń znajdowały się na tym samym poziomie.

Mając na uwadze powyższe nie można się zgodzić z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, że § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (Dz.U. Nr 105, poz. 881, z późn. zm.), w brzmieniu nadanym przez §1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 czerwca 2007 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (Dz.U. Nr 114, poz. 783), z art. 5 ust. 4a oraz art. 23 ust. 5 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, z późn. zm.) oraz z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP, art. 71 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. To właśnie zmiana dokonana w 2007 r. doprowadziła do sytuacji gdy pomoc publiczna jest udzielana osobom, które faktycznie, w okresie otrzymywania świadczeń, znajdują się w trudnej sytuacji materialnej.

MINISTER

Joanna Fedak