



Opinia do ustaw:

z dnia 16 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (druk senacki nr 47 )  
z dnia 16 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (druk senacki nr 48 )

Obie ustawy nowelizują ustawę z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 228, poz. 2255 z późn. zm.). Powoływanie się na artykuły ustawy bez bliższego określania oznacza przepisy ustawy nowelizowanej tj. ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Ustawa zawarta w druku senackim nr 47 stanowiła projekt poselski. Ustawa wprowadza świadczenie z tytułu urodzenia dziecka, nazywając je zapomogą wypłacaną przez gminy i pozostawia im szczegółowe zasady jej udzielania oraz świadczenie określone jako jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka. Ustawa ustala wysokość tej zapomogi jako 1000 zł., niezależnie od uzyskiwanego dochodu osoby uprawnionej.

Ustawa zawarta w druku senackim nr 48 stanowiła przedłożenie rządowe. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, jej celem jest podwyższenie kwoty dodatku z tytułu urodzenia dziecka do kwoty 1000 zł. Ponadto nowelizacja związana jest w przeważającej części z realizacją orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (K 16/04) z dnia 18 maja 2005 r., rozstrzygającego o utracie mocy obowiązującej art. 3 pkt 17, art. 8 pkt 3 i 4, art. 11 i art. 12 ustawy o świadczeniach rodzinnych z dniem 31 grudnia 2005 r. Należy przy tym odnotować, że orzeczenie dotyczy przepisów w brzmieniu obowiązującym przed przyjęciem ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych, Dz. U. Nr 86, poz. 732, która nowelizowała ustawę o świadczeniach rodzinnych m. in. idąc w kierunku zmian zakwestionowanych przed Trybunałem Konstytucyjnym. Ustawa ta weszła w życie z dniem 1 września 2005 r.

Ustawa zawarta w druku nr 47

- 1) art. 2 jest uregulowaniem kluczowym dla katalogu świadczeń przysługujących z ustawy o świadczeniach rodzinnych, ponieważ stanowi przepis prawa materialnego, sytuujący uprawnienia. Nowelizacja dodaje w art. 2 w pkt 3 i 5 dwa świadczenia z tego samego tytułu (urodzenia dziecka), nazywając je inaczej, podczas gdy są to w istocie dwie

jednorazowe zapomogi z tytułu urodzenia dziecka (odwołanie się w art. 2 w pkt 3 do art. 22a w rzeczywistości potwierdza, że tak jest, bo art. 22 w ust. 1 wprost zawiera określenie *jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka*, obie zapomogi są jednorazowe). Tym samym nie są to dwa różne świadczenia, co jest terminologicznym legislacyjnym błędem. Legislacyjnie wadliwe jest wprowadzenie nowego pojęcia (art. 2 pkt 3), definiując je przez kolejne nowe pojęcie tj. przez odesłanie do art. 22a i z punktu widzenia systematyki ustawy zawarte później (ignotum per ignotum - nieznanne przez nieznanne), a ponadto odsyła się do przepisu art. 22a, który ma charakter proceduralny.

- 2) Art. 15b – powstaje wątpliwość dotycząca kręgu uprawnionych. Wydaje się, że ustawa obejmuje uprawnieniem także zakresem kobiety, które po porodzie pozostawiły dziecko w szpitalu. Praktyka przewiduje pewien okres czasu dla takiej matki, na złożenie stosownego oświadczenia o zrzeczeniu się przysługującej jej władzy rodzicielskiej oraz niezbędny dla sądu opiekuńczego dla uregulowania sytuacji prawnej niechcianego dziecka. Tymczasem ustawa właśnie w okresie trzech miesięcy od urodzenia dziecka przyznaje prawo do złożenia wniosku o przyznanie zapomogi z tytułu urodzenia dziecka (art. 15b ust. 3).
- 3) W związku z art. 22a ust. 4, ("W związku z urodzeniem dziecka się jednego dziecka może być przyznana tylko jedna zapomoga"), należy zapytać o jaką zapomogę chodzi, czy o zapomogę przyznaną na podstawie art. 22a ust. 1, czy także na podstawie art. 15b?
- 4) Art. 2 ustawy nowelizującej jest zbędny i legislacyjnie nieprawidłowy. Jego materia jest regulowana w przepisach ustaw samorządowych dotyczących wykonywania nadzoru i dokonywania rozstrzygnięć nadzorczych. Uchwały podjęte bez podstawy prawnej podlegają stwierdzeniu nieważności w trybie rozstrzygnięć nadzorczych. Oczywista jest, wobec uchwalenia podstawy prawnej dla rad gmin, możliwość podejmowania przez nie uchwał, natomiast określenie w nich kręgu uprawnionych do świadczenia pozostaje w gestii gminy. Niniejsza ustawa nie może ograniczać samodzielności gmin, którą gwarantuje im Konstytucja oraz inne ustawy. Art. 2 nie zawiera żadnej treści normatywnej, a z legislacyjnego punktu widzenia narusza §6 i 11 Zasad techniki prawodawczej.
- 5) Wejście w życie ustawy zgodnie z jej art. 3 (artykuł ustawy nowelizującej), jakkolwiek zgodne z techniką legislacyjną, budzi zastrzeżenia, gdyż ustawa przynosi konsekwencje finansowe i dlatego powinna uwzględniać okres umożliwiający jej właściwe stosowanie, zaś art. 3 przewiduje wejście w życie ustawy w trakcie roku budżetowego.

Ustawa zawarta w druku nr 48

Nowelizacja sprzyja usunięciu ewentualnych wątpliwości, dokonując także pewnych doprecyzowań przepisów ustawy. Jednak pojawiają się pewne wątpliwości:

- 1) Zmiana w art. 5 w ust. 8 wprowadza niespójność z ustawą o pomocy społecznej.
- 2) W art. 11a w ust. 6 wymienia się dodatek zawarty w przepisie, który traci moc z dniem 31 grudnia 2005, zaś art. 11a wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2006 r.
- 3) Przepis art. 11a ust. 5 stanowi materię przepisów przejściowych, zamieszczoną w przepisach merytorycznych.

Generalnie należy powiedzieć, że ustawodawca w tym samym dniu znowelizował dwukrotnie tę samą ustawę, a zakres nowelizacji nie jest spójny. Ustawa zawarta w druku nr 47 wprowadzając świadczenie bez względu na wysokość uzyskiwanego dochodu, narusza założenia ustawy o świadczeniach rodzinnych, która przyznaje uprawnienia do świadczeń rodzinnych w zależności od spełnienia kryterium dochodowego. Ustawa zawarta w druku nr 48 respektując założenia ustawy o świadczeniach rodzinnych, podwyższa dodatek z tytułu urodzenia dziecka. Oba świadczenia przysługują z tego samego tytułu (urodzenia dziecka), ale z punktu widzenia kryteriów przysługiwania, wykluczają się. Ponadto jedna z ustaw wprowadza kolejne świadczenie z tytułu urodzenia dziecka przyznawane przez gminę. Powstaje niejasność prawna dotycząca kręgu uprawnionych z tego samego tytułu i celowości takich uregulowań. Z punktu widzenia spójności systemu prawnego nie jest właściwe, aby ustawodawca dopuszczał do takiej sytuacji, która zaistniała. Tym samym naraża się na zarzut, że nie dba on o respektowanie zasady starannej legislacji, która jest zasadą wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

*Bożena Langner*