



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPL.140.15.2017.ML

Warszawa, 9 sierpnia 2017 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec senackiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o emeryturach
i rentach z Funduszu Ubezpieczeń
Społecznych (druk nr 1250).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z wyrazami szacunku

(-) Beata Szydło

Stanowisko Rady Ministrów
wobec senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach
z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 1250)

1. Zakres projektowanej regulacji

Uchwałą z dnia 11 stycznia 2017 r. Senat Rzeczypospolitej Polskiej wniósł do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 1250). Celem projektu jest umożliwienie przyznania i wypłaty zasiłku pogrzebowego z tytułu poniesienia kosztów pogrzebu dziecka martwo urodzonego, dla którego została sporządzona jedynie karta zgonu i nie został sporządzony akt urodzenia z adnotacją, że dziecko urodziło się martwe.

W uzasadnieniu projektu wskazano, że przyjęta w ustawie z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. poz. 853) regulacja umożliwia rodzicom pochowanie dziecka martwo urodzonego na wczesnym etapie ciąży, kiedy z przyczyn obiektywnych utrudnione lub niemożliwe jest ustalenie jego płci, ciężaru ciała lub długości płodu. Projektodawca podniósł, że jeżeli system prawny uznał możliwość pochowania martwo urodzonego dziecka, dla którego sporządzono kartę zgonu, osobom, które poniosły koszty jego pogrzebu, należy stworzyć również możliwość otrzymania zasiłku pogrzebowego.

Projekt zakłada, że w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1383, z późn. zm.) w art. 78 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Zasiłek pogrzebowy przysługuje również pracodawcy, domowi pomocy społecznej, gminie, powiatowi, osobie prawnej kościoła lub związku wyznaniowego, a także osobie, o której mowa w art. 11 ust. 5a ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2017 r. poz. 912), jeżeli pokryły koszty pogrzebu.”.

Oznacza to, że proponowana w projekcie zmiana polega na umożliwieniu uzyskania prawa do zasiłku pogrzebowego członkom rodziny dziecka martwo urodzonego, dla którego sporządzono kartę zgonu (bez względu na czas trwania ciąży), do których należą:

- 1) pozostały małżonek(ka);

- 2) krewni zstępni;
- 3) krewni wstępni;
- 4) krewni boczni do 4 stopnia pokrewieństwa;
- 5) powinowaci w linii prostej do 1 stopnia.

Ponadto, projektowana regulacja umożliwia także uzyskanie prawa do zasiłku pogrzebowego osobie, która dobrowolnie zobowiąże się do pochowania zwłok dziecka martwo urodzonego, dla którego sporządzono kartę zgonu, bez względu na czas trwania ciąży (art. 11 ust. 5a w zw. z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych).

2. Ocena projektowanej regulacji

Zasiłek pogrzebowy jest jednorazowym świadczeniem przysługującym w razie ziszczenia się ryzyka śmierci i związanej z nią konieczności dokonania pochówku. Celem zasiłku jest zrekompensowanie środków finansowych wydatkowanych na zorganizowanie pogrzebu osoby bliskiej. Istnienie zasiłku pogrzebowego nie wynika z realizacji obowiązku konstytucyjnego, ale jest wyrazem swobody ustawodawcy w kształtowaniu systemu zabezpieczenia społecznego.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zasiłek pogrzebowy przysługuje w razie śmierci ubezpieczonego oraz członka jego rodziny, osoby pobierającej emeryturę lub rentę oraz członka jej rodziny, oraz osoby, która w dniu śmierci nie miała ustalonego prawa do emerytury lub renty, lecz spełniała warunki do jej uzyskania i pobierania.

Członkami rodziny są:

- 1) małżonek (wdowa i wdowiec);
- 2) rodzice, ojczym, macocha oraz osoby przysposabiające;
- 3) dzieci własne, dzieci drugiego małżonka, dzieci przysposobione i dzieci umieszczone w rodzinie zastępczej;
- 4) przyjęte na wychowanie i utrzymanie przed osiągnięciem pełnoletności inne dzieci niż wymienione w pkt 3;
- 5) rodzeństwo;
- 6) dziadkowie;
- 7) wnuki;
- 8) osoby, nad którymi została ustanowiona opieka prawna.

Zasiłek pogrzebowy przysługuje osobie, która pokryła koszty pogrzebu, a także pracodawcy, domowi pomocy społecznej, gminie, powiatowi, osobie prawnej kościoła

lub związku wyznaniowego, jeżeli pokryły koszty pogrzebu – w wysokości udokumentowanych kosztów pogrzebu, nie wyższej jednak niż 4000 zł.

Zgodnie z § 16 pkt 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (Dz. U. poz. 1412), do wniosku o zasiłek pogrzebowy powinien być dołączony skrócony odpis aktu zgonu albo odpis zupełny aktu urodzenia dziecka z adnotacją, że dziecko urodziło się martwe.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 2064), jeżeli dziecko urodziło się martwe, sporządza się akt urodzenia z adnotacją, że dziecko urodziło się martwe. Natomiast nie sporządza się wtedy aktu zgonu.

Do zgłoszenia urodzenia dziecka ma zastosowanie art. 54 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego. Zgodnie z przepisami tego artykułu karta urodzenia zawiera:

- 1) nazwisko, imię (imiona), nazwisko rodowe, datę i miejsce urodzenia oraz numer PESEL matki dziecka, jeżeli został nadany;
- 2) miejsce, datę i godzinę urodzenia dziecka;
- 3) płeć.

Także karta martwego urodzenia zawiera powyższe dane oraz informację, że dziecko urodziło się martwe. Jeżeli nie jest możliwe ustalenie płci dziecka, karty martwego urodzenia nie przekazuje się kierownikowi urzędu stanu cywilnego. Zatem w przypadku, gdy karta martwego urodzenia zawiera wszystkie dane na temat dziecka, a w szczególności jego płeć, kierownik urzędu stanu cywilnego jest obowiązany do sporządzenia aktu urodzenia, z adnotacją o martwym urodzeniu, bez względu na czas trwania ciąży. Brak ww. elementów będzie natomiast skutkować wydaniem decyzji o odmowie sporządzenia aktu stanu cywilnego.

Karta zgonu jest natomiast dokumentem medycznym, stwierdzającym zgon i jego przyczyny, wystawianym dla celów pochowania zwłok, wydawanym na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie wzoru karty zgonu (Dz. U. poz. 231). Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, wymaga bowiem, aby zgon i jego przyczyna były ustalone przez lekarza, leczącego chorego w ostatniej chorobie, i stwierdzone w wydawanej w tym celu karcie zgonu.

Karta zgonu wypełniana jest dla osoby zmarłej przez lekarza z urzędu. Dokument ten stanowi podstawę do sporządzenia przez urząd stanu cywilnego aktu zgonu. Egzemplarz karty zgonu z adnotacją urzędu stanu cywilnego o zarejestrowaniu zgonu, będącego podstawą do wystawienia aktu zgonu, przedstawia się w celu pochowania zwłok. Aktu zgonu nie sporządza się w przypadku, gdy dziecko urodziło się martwe. W takim przypadku sporządza się akt urodzenia

z adnotacją, że dziecko urodziło się martwe. Natomiast zgodnie z art. 11 ust. 5a ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, w przypadku dziecka martwo urodzonego, bez względu na czas trwania ciąży, dla którego na wniosek osoby uprawnionej do pochowania sporządzono kartę zgonu, w celu pochowania zwłok nie jest wymagana adnotacja urzędu stanu cywilnego o zarejestrowaniu zgonu.

Jak wynika z obowiązujących regulacji, we wczesnym okresie ciąży kartę martwego urodzenia podmiot leczniczy wystawia wyłącznie wówczas, gdy istnieją dowody potwierdzające obecność tkanek płodu oraz określono płeć płodu. Tylko wtedy możliwa jest rejestracja martwo urodzonego dziecka w urzędzie stanu cywilnego. Bywają bowiem ciążę, w których (mimo stwierdzonych przez lekarza ginekologa-położnika objawów wskazujących na ciążę) nie stwierdza się komórek zarodka, a np. tylko puste jajo płodowe. Nie każda ciąża kończy się urodzeniem. Nie ma wówczas podstaw do stwierdzenia martwego urodzenia i wystawienia karty martwego urodzenia i następnie aktu stanu cywilnego. W urzędzie stanu cywilnego rejestruje się bowiem nie sam fakt bycia kobiety w ciąży, a urodzenie dziecka określonej płci. Sama dokumentacja medyczna potwierdzająca ciążę (karta ciąży, karta szpitalna) nie może być podstawą do sporządzenia aktu stanu cywilnego. Wpisywana w karcie martwego urodzenia płeć dziecka jest kluczową informacją zamieszczaną również w akcie urodzenia, determinującą możliwość jego sporządzenia, w tym określenia formy imienia oraz nazwiska. Zgodnie z obowiązującymi przepisami przygotowanie tego dokumentu jest możliwe bez względu na czas trwania ciąży.

Należy pamiętać, iż niezależnie od czasu trwania ciąży (w szczególności w bardzo wczesnych okresach ciąży, np. kilkutygodniowych – do około 20 tyg. trwania ciąży) może nie być możliwe wiarygodne określenie płci płodu standardowymi metodami. Można natomiast określić płeć w badaniach genetycznych tkanek płodu. Badania te wykonuje się wyłącznie na życzenie i koszt osób uprawnionych, wnioskujących o wystawienie karty martwego urodzenia. Wykonanie badań genetycznych dla celów rejestracji martwego urodzenia w urzędzie stanu cywilnego nie jest świadczeniem zdrowotnym i w związku z tym, zgodnie z obowiązującymi przepisami, nie jest finansowane przez Narodowy Fundusz Zdrowia.

Należy wskazać, że w obecnym stanie prawnym przeszkodą w wypłacie zasiłku pogrzebowego z tytułu pokrycia kosztów pogrzebu dziecka, które urodziło się martwe we wczesnym etapie ciąży, nie jest zbyt wąski krąg uprawnionych do otrzymania zasiłku, tylko brak możliwości przedłożenia odpisu aktu urodzenia z adnotacją, że dziecko urodziło się martwe ponieważ taki akt stanu cywilnego nie może być sporządzony, jeżeli nie jest możliwe ustalenie płci dziecka. Projekt ustawy nie rozszerza zatem samego kręgu osób, które mogłyby wystąpić o zasiłek pogrzebowy. Część osób, o których mowa w art. 11 ust. 5a ustawy z dnia 31 stycznia

1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych tj. rodzice, dziadkowie oraz rodzeństwo dziecka martwo urodzonego, mieści się w definicji członka rodziny, określonej w art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Pozostałe osoby, o których mowa w art. 11 ust. 5a ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych np. krewni wstępni i krewni dalszego stopnia, są w rozumieniu przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych osobami obcymi w stosunku do dziecka, co jednak – w świetle obowiązujących przepisów ustawy – nie jest przeszkodą w uzyskaniu zasiłku pogrzebowego. Do przyznania tego zasiłku w razie śmierci dziecka martwo urodzonego niezbędne jest, by dziecko było członkiem rodziny ubezpieczonego albo emeryta lub rencisty. Jeśli ten warunek jest spełniony, to zasiłek przysługuje osobie, która pokryła koszty pogrzebu.

Podsumowując, w obecnym stanie prawnym odpis aktu zgonu oraz odpis aktu urodzenia z adnotacją, że dziecko urodziło się martwe, stanowią podstawę do ubiegania się o zasiłek pogrzebowy. We wczesnym okresie ciąży, kartę martwego urodzenia podmiot leczniczy wystawia gdy istnieją dowody potwierdzające obecność tkanek płodu oraz określono płeć płodu. W bardzo wczesnych okresach ciąży można określić płeć w badaniach genetycznych tkanek płodu, które wykonuje się wyłącznie na życzenie i koszt osób uprawnionych. Brak możliwości określenia płci dziecka, a tym samym brak możliwości rejestracji martwego urodzenia w urzędzie stanu cywilnego, nie wyklucza możliwości dokonania pochówku dziecka. W takich okolicznościach na wniosek osoby uprawnionej do pochowania sporządzana jest karta zgonu, w celu pochowania zwłok, w odniesieniu do której nie jest wymagana adnotacja urzędu stanu cywilnego o zarejestrowaniu zgonu. W przypadku takiego pochówku nie przysługuje jednak obecnie zasiłek pogrzebowy z powodu braku możliwości przedłożenia odpisu aktu urodzenia z adnotacją, że dziecko urodziło się martwe.

Projektowana regulacja, polegająca na umożliwieniu przyznania i wypłaty zasiłku pogrzebowego z tytułu poniesienia kosztów pogrzebu dziecka martwo urodzonego, dla którego została sporządzona jedynie karta zgonu i nie został sporządzony akt urodzenia z adnotacją, że dziecko urodziło się martwe, wiązać się będzie ze zwiększeniem strony wydatkowej funduszy zarządzanych przez ZUS oraz wydatków z budżetu państwa realizowanych przez Zakład Emerytalny MSWiA oraz wojskowe organy emerytalne o ok. 170 mln zł rocznie począwszy od 2018 r. – tak, jak zostało to wskazane w Ocenie Skutków Regulacji z uwzględnieniem przyjętych założeń, które obejmują liczbę 42 500 poronień rocznie (uśredniona liczba poronień na podstawie danych za lata 2012-2014). Należy jednak zauważyć, że projektodawca nie wskazał źródła finansowania wydatków na ten cel. Dodatkowe zwiększenie kosztów Funduszu oznaczać będzie konieczność zwiększenia dla FUS oraz funduszu emerytalno-

rentowego KRUS dotacji z budżetu państwa w wyniku ograniczenia nakładów na inne realizowane zadania. Zwiększeniu ulegną również wydatki na zasiłki pogrzebowe realizowane z budżetu Służby Więziennej oraz z budżetu Biura Emerytalnego Służby Więziennej. Skutki finansowe z tytułu ewentualnego wprowadzenia zmian w odniesieniu do służb mundurowych zostałyby sfinansowane w ramach limitu wydatków dla danego dysponenta bez konieczności jego dodatkowego zwiększania.

W przypadku wprowadzenia projektowanej regulacji niezbędna będzie zmiana:

1. art. 104 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1204 i 1321);
2. art. 212 ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2017 r. poz. 631 i 1321);
3. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2015 r. poz. 1148, z późn. zm.);
4. rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 lutego 2012 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organów w sprawach zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych oraz uprawnionych członków ich rodzin (Dz. U. poz. 194);
5. rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 25 września 2006 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego oraz ich rodzin (Dz. U. poz. 1240, z późn. zm.);
6. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie wypłaty zasiłku pogrzebowego funkcjonariuszowi Służby Więziennej oraz dokumentów wymaganych do jego wypłaty (Dz. U. poz. 896);
7. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie warunków pokrywania kosztów pogrzebu funkcjonariusza Służby Więziennej (Dz. U. poz. 877);
8. rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (Dz. U. poz. 1412).

3. Propozycje zmiany

W celu usunięcia możliwych wątpliwości interpretacyjnych proponuje się, aby art. 78 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nadać brzmienie:

„2. Zasiłek pogrzebowy przysługuje również:

- 1) pracodawcy, domowi pomocy społecznej, gminie, powiatowi, osobie prawnej kościoła lub związku wyznaniowego,
 - 2) osobie, o której mowa w art. 11 ust. 5a ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2017 r. poz. 912) – w przypadku pochowania dziecka martwo urodzonego, bez względu na czas trwania ciąży, dla którego sporządzono kartę zgonu
- jeżeli pokryły koszty pogrzebu.”.

Proponowaną zmianę należy wprowadzić także do art. 35 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2016 r. poz. 277, z późn. zm.).

* * *

Mając na uwadze przedstawioną ocenę projektowanej regulacji Rada Ministrów rekomenduje skierowanie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 1250) do dalszych prac mających na celu uwzględnienie wskazanej w stanowisku poprawki.