



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Biuro Prezesa Rady Ministrów
Zastępca Dyrektora
Grzegorz Gmyrek

SWL.0610.3.2024
Warszawa, 19 stycznia 2024 r.

Pani
Elżbieta Cyma
Dyrektor Biura Ministra
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Szanowna Pani Dyrektor,

w nawiązaniu do pisma Rzecznika Praw Obywatelskich z 30 sierpnia 2023 r.¹, dotyczącego uregulowania świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego (zasiłek pogrzebowy, zasiłek macierzyński, urlop macierzyński) dla rodziców dzieci martwo urodzonych, których płci nie da się ustalić – w związku ze zniesieniem z dniem 11 stycznia 2024 r. Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów do spraw reformy regulacji administracyjnych związanych z ruchem naturalnym ludności i ochrony miejsc pamięci – przekazuję sprawę według właściwości. Jednocześnie dołączam przygotowaną przez p. Wojciecha Labudę, eksperta w Wydziale do Spraw Ochrony Miejsc Pamięci w Biurze Prezesa Rady Ministrów (b. Pełnomocnika) niewiążącą opinię w przedmiotowej sprawie oraz informację o podjętych przed 11 stycznia 2024 r. przez Pełnomocnika działaniach.

Treść opinii:

W pełni podzielając zaprezentowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich i we wskazanym, i we wcześniejszych pismach, stanowisko wskazujące na ułomności obecnego prawa w zakresie uregulowania świadczeń społecznych w przypadku martwego urodzenia dziecka – od początku pełnienia przeze mnie funkcji Pełnomocnika, tj. już w 2021 r. podjąłem działania zmierzające do:

- 1) rzetelnego, pogłębionego zbadania natury i rzeczywistej skali problemu;*
- 2) opracowania możliwych rozwiązań;*
- 3) przedstawienia rozwiązań do decyzji Prezesa Rady Ministrów.*

I tak prace analityczne i koncepcyjne toczyły się w ramach powołanego przeze mnie jednego z „podzespołów” Międzyresortowego Zespołu Doradczego Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów do spraw opracowania reformy regulacji administracyjnych związanych z ruchem naturalnym ludności i ochrony miejsc pamięci, w skład którego weszli przedstawiciele:

- Ministra Zdrowia (w tym Konsultant krajowy ds. ginekologii i położnictwa),*

¹ znak: VII.534.20.2015.MO.

- *Ministra Rodziny i Polityki Społecznej,*
- *Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii*
- *Rządowego Centrum Legislacji,*
- *Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,*
- *Departamentu Analiz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,*
- *Głównego Urzędu Statystycznego,*

a niezbędne dane pozyskiwano także od:

- *Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,*
- *Narodowego Funduszu Zdrowia,*
- *Centrum e-Zdrowia.*

W efekcie przeprowadzonych spotkań i pozyskanych informacji zidentyfikowano następujące problemy:

- *Zgodnie z obowiązującą ustawą o cmentarzach i chowaniu zmarłych można dokonać pochówku martwo urodzonego dziecka niezależnie od jego wieku czy znajomości płci – na podstawie karty zgonu.*
- *Jednocześnie do uzyskania zasiłku pogrzebowego konieczne jest przedstawienie odpisu aktu urodzenia (materia regulowana rozporządzeniem wykonawczym do ustawy o emeryturach i rentach z FUS), który z kolei sporządzany jest jedynie dla dzieci o określonej płci (reguluje Prawo o aktach stanu cywilnego).*
- *Dotyczy to większości przypadków – ale są wyjątki: ustawa o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych przewiduje zasiłek pogrzebowy również w przypadku martwego urodzenia, bez względu na czas trwania ciąży (na podstawie zaświadczenia lekarza/położnej).*
- *W przypadku poronień (ok. **50 tys. przypadków rocznie**) niejednokrotnie do ustalenia płci konieczne jest wykonanie nier refundowanych badań genetycznych, a ich przeprowadzenie też często nie jest w ogóle możliwe.*
- *Tymczasem zgodnie z orzecnictwem sądów zasiłek pogrzebowy przysługuje także w przypadku pochówków symbolicznych (np. w przypadku oddania zwłok na potrzeby naukowe).*
- *Propozycja poszerzenia kręgu uprawnionych do zasiłku pogrzebowego o podmioty, które dokonały pochówku dziecka martwo urodzonego o nieokreślonej płci była już wielokrotnie przedmiotem prac parlamentarnych w VIII kadencji Sejmu (druki sejmowe: 1250, 2041), IX kadencji Sejmu (druk sejmowy nr 466) i X kadencji Senatu (druk senacki nr 380). 14.10.2021 powołano nawet Parlamentarny Zespół ds. Równości Rodziców w Dostępie do Świadczeń po Stracie Ciąży, skupiający posłanki Lewicy, KO, KP i PiS.*
- *Proste poszerzenie kręgu uprawnionych o podmioty, które dokonały pochówku dzieci martwo urodzonych bez określonej płci, ze względu na dużą skalę poronień, rodziłoby koszty na poziomie ok. 160 mln zł.*
- *Oprócz zasiłków pogrzebowych, podobny problem dotyczy świadczeń z tytułu macierzyństwa – Kodeks pracy (art. 180¹) przewiduje, iż w przypadku urodzenia martwego dziecka pracownicy przysługuje urlop macierzyński w wymiarze 8 tygodni po porodzie, nie krócej jednak niż przez okres 7 dni od dnia zgonu dziecka. Proste poszerzenie kręgu*

uprawnionych do zasiłku macierzyńskiego o matki wszystkich poronionych dzieci to koszt ok. 200 mln zł.

Biorąc pod uwagę zebrane informacje, zgłoszone w toku prac zespołu stanowiska opracowałem 2 warianty możliwych rozwiązań prawnych.

- *Zasadniczo: przyznanie prawa do zasiłku pogrzebowego i urlopu macierzyńskiego w przypadku, kiedy nie jest znana płeć dziecka martwo urodzonego.*
- **2 warianty wprowadzenia zmian:**
 - *Zmiany w Prawie o aktach stanu cywilnego*
 - *Sporządzenie aktu urodzenia także wtedy, gdy nie jest znana płeć dziecka martwo urodzonego, niezależnie od czasu trwania ciąży.*
 - *Akt urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu jako podstawa do uzyskania zasiłku pogrzebowego i macierzyńskiego.*
 - *Do rozważania: możliwość określania w zgłoszeniu urodzenia „płci serca” (ograniczone tylko do martwych urodzeń).*
 - *Zalety:*
 - *prawne uznanie przez Państwo faktu urodzenia, niezależnie od znajomości płci (uznanie godności dziecka);*
 - *możliwość nadania dziecku imienia;*
 - *brak konieczności badań genetycznych;*
 - *możliwość skorzystania z istniejącego obiegu dokumentów (Rejestr Stanu Cywilnego->ZUS).*
 - *Wady:*
 - *tworzy się wyjątek od reguły, że konieczna jest znajomość płci do rejestracji stanu cywilnego.*
 - *Brak zmian w Prawie o aktach stanu cywilnego:*
 - *Umożliwienie uzyskania świadczeń na podstawie karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu (dokument w projekcie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych – UD278).*
 - *Zalety:*
 - *zaspokojenie oczekiwań większości zainteresowanych (dostęp do świadczeń);*
 - *brak zmian w Prawie o aktach stanu cywilnego (akt urodzenia tylko jeśli płeć jest znana).*
 - *Wady:*
 - *brak formalnego traktowania dzieci martwo urodzonych bez znanej płci tak samo jak tych z określoną płcią;*
 - *brak danych ojca w karcie urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu;*
 - *w przypadku chęci formalnego nadania dziecku imienia i tak konieczność badań genetycznych;*

- konieczność zmiany wielu aktów prawnych dotyczących zasiłków pogrzebowych dla dokumentów innej rangi niż akt urodzenia.
- **Jednoczesne zmiany zasad przyznawania świadczeń:**
 - Zmiany dotyczące zasiłku pogrzebowego:
 - W przypadku martwych urodzeń przysługiwałby tylko członkom rodziny (nie przysługiwałby gminie, NGO i in. jak dotychczas).
 - W przypadku martwych urodzeń przysługiwałby w wysokości 2 tys. zł (a nie 4 tys. zł) – uzasadnione niższymi kosztami pochówku.
 - Zmiany dotyczące urlopu macierzyńskiego:
 - do 16 tygodnia ciąży – 4 tygodnie;
 - po 16 tygodniu ciąży – 8 tygodni;
 - dotychczas 8 tygodni bez względu na czas trwania ciąży;
 - zmiana uzasadniona kwestiami medycznymi – po 16 tygodniu konieczność dłuższego odpoczynku przez kobietę (jak po żywym urodzeniu) (konsultowane z Konsultantem Krajowym ds. położnictwa i ginekologii);
 - brak konieczności uzyskiwania zwolnień lekarskich (zmniejszenie kosztów).
- Koszty, w zależności od przyjętego rozwiązania, wahają się **od 123 mln zł do 358 mln zł.**
 - Najniższe koszty wiążą się z sytuacją, w której zasiłek pogrzebowy w przypadku martwego urodzenia dzieci wynosiłby 2 tys. zł i przy zróżnicowaniu długości urlopu macierzyńskiego (4/8 tyg. – przed/po 16 tyg. ciąży)
 - Najwyższe koszty w przypadku braku zmian zasad przyznawania świadczeń.

		zasiłek pogrzebowy		
		wariorant 2000	wariorant 4000	wariorant dotychczasowe reguły
zasiłek macierzyński	wariorant 4tyg/8tyg	122 929 996	186 213 476	242 714 516
	wariorant dotychczasowe reguły	238 316 304	301 599 784	358 100 823

- W wyliczeniach uwzględniono dotychczasowy stopień zainteresowania zasiłkiem pogrzebowym (73%; ekstrapolacja na nową grupę uprawnionych), dotychczasowe szacunkowe koszty świadczeń, a także zmniejszenie kosztów po stronie zasiłku chorobowego z powodu poronień.

Wskazywałem więc, iż zasadnicze kwestie „do decyzji” to:

- Akceptowalny poziom kosztów (123-358 mln zł w zależności od wariantu);
- Możliwość sporządzania aktu urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu, jeżeli płęć dziecka nie jest znana;

- *Możliwość określania przez rodziców martwo urodzonego dziecka „płci serca”;*
- *Wysokość zasiłku pogrzebowego w przypadku martwo urodzonych dzieci;*
- *Długość urlopu macierzyńskiego w zależności od czasu trwania ciąży.*

Z uwagi na brak decyzji na poziomie politycznym, powyższych rozstrzygnięć nie podjęto i żadna z przygotowanych propozycji rozwiązań nie została skierowana do właściwych prac legislacyjnych. Do opinii dołączyłem opracowany materiał analityczny z propozycjami rozwiązań, zastrzegając, iż decyzja co do wyboru jakiegokolwiek rozwiązania leży po stronie właściwych ministrów.

Liczę, że powyższa opinia będzie pomocna w udzieleniu odpowiedzi na wystąpienie Pana Rzecznika.

Z wyrazami szacunku

Grzegorz Gmyrek
/dokument podpisany elektronicznie/

Do wiadomości:

Pan dr Michał Szwaś, Dyrektor Generalny, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich