



Warszawa, 15-09-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

III.7065.165.2022.JA

**Pani Marlena Małąg
Minister Rodziny i Polityki
Społecznej
e-PUAP**

Szanowna Pani Minister,

uprzejmie informuję, iż do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają wnioski o interwencję w sprawie niewystarczającej wysokości świadczeń adresowanych do rodzin za dziećmi, osób z niepełnosprawnością i ich opiekunów oraz osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej i materialnej.

Wychodząc naprzeciw formułowanym postulatom pragnę zwrócić uwagę Pani Minister na okoliczność, iż w obecnych realiach społeczno-gospodarczych przy znacznym wzroście kosztów utrzymania i spadku wartości pieniądza, wysokość świadczeń kierowanych do osób i rodzin potrzebujących tj. świadczeń rodzinnych i opiekuńczych, świadczenia wychowawczego, świadczenia z funduszu alimentacyjnego, świadczeń z pomocy społecznej i zasiłku dla bezrobotnych, jest niewystarczająca.

W celu złagodzenia finansowych trudności, z jakimi mierzy się dziś wiele osób i rodzin, w mojej opinii, konieczne jest uwzględnienie aspektu rosnących cen i poziomu inflacji

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700
Infolinia obywatelska 800 676 676
biurorzecznika@brpo.gov.pl
bip.brpo.gov.pl

przy określaniu kryteriów dochodowych warunkujących prawo do niektórych ze wskazanych świadczeń oraz wysokości samych świadczeń.

Świadczenia rodzinne, opiekuńcze, wychowawcze.

Zasiłek rodzinny ma na celu częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 615 ze zm.) – dalej u.ś.r. zasiłek rodzinny przysługuje gdy dochód rodziny w przeliczeniu na osobę albo dochód osoby uczącej się nie przekracza kwoty 674,00 zł, a w sytuacji gdy członkiem rodziny jest dziecko z niepełnosprawnością dochód ten nie może być wyższy niż 764,00 zł¹. Wysokość zasiłku rodzinnego wynosi miesięcznie od 95,00 zł do 135,00 zł. Do zasiłku przysługują dodatki wskazane w art. 8 u.ś.r. Na podstawie u.ś.r. przyznawane są też: jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się żywego dziecka (art. 15b) i świadczenie rodzicielskie (art. 17c) w wysokości po 1000,00 zł miesięcznie oraz świadczenia opiekuńcze, tj. zasiłek pielęgnacyjny w wysokości 215,84 zł miesięcznie (art. 16), specjalny zasiłek opiekuńczy w kwocie 620,00 zł miesięcznie (art. 16a), świadczenie pielęgnacyjne w kwocie 2119,00 zł miesięcznie (art. 17).

W sposób szczególny pragnę zwrócić uwagę Pani Minister na kwestię wysokości świadczeń adresowanych do opiekunów osób z niepełnosprawnością. Tej grupie dedykowane są trzy rodzaje świadczeń opiekuńczych: specjalny zasiłek opiekuńczy warunkowany spełnieniem kryterium dochodowego określonego w art. 5 u.ś.r., świadczenie pielęgnacyjne oraz zasiłek dla opiekuna². Świadczenia te są formą pomocy państwa dla osób rezygnujących z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad bliskimi członkiem rodziny z niepełnosprawnością. Utrzymywanie specjalnego zasiłku opiekuńczego i zasiłku dla opiekuna na skrajnie niskim poziomie – 620,00 zł, przy wysokości świadczenia pielęgnacyjnego 2119,00 zł, z jednoczesnym zakazem wykonywania przez osoby pobierające świadczenia opiekuńcze jakiegokolwiek pracy, jest nieuzasadnione.

¹ rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2021 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny i specjalny zasiłek opiekuńczy, wysokości świadczeń rodzinnych oraz wysokości zasiłku dla opiekuna (Dz. U. poz. 1481).

² ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów; Dz. U. z 2020 r. poz. 1297

Nie sposób też nie przypomnieć, iż 23 października 2022 r. minie osiem lat od wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. sygn. akt K 38/13. W orzeczeniu tym Trybunał uznał, że zróżnicowanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących pieczę nad osobą z niepełnosprawnością ze względu na moment powstania niepełnosprawności osoby podlegającej opiece jest niezgodny z ustawą zasadniczą. Trybunał wskazał, iż wykonanie wyroku wymaga podjęcia niezbędnych oraz niezwłocznych działań ustawodawczych. Realizacja tego orzeczenia pozostaje wciąż postulatem do spełnienia, a przyczyniłaby się do uporządkowania, także w zakresie wysokości świadczeń, systemu świadczeń opiekuńczych.

Świadczeniem opiekuńczym adresowanym do osób z niepełnosprawnością jest zasiłek pielęgnacyjny przyznawany w celu częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewnienia opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji (art. 16 u.ś.r.). Aktualna wysokość tego świadczenia 215,84 zł nie odpowiada potrzebom osób, do których jest ono kierowane.

Utrzymanie na kolejne trzy lata zasiłku na poziomie z 2019 r. nie tylko powoduje brak zabezpieczenia socjalnego osób z niepełnosprawnością, ale dodatkowo pogłębia istniejące zróżnicowanie wysokości zasiłku i dodatku pielęgnacyjnego³ - 256,44 zł. Stan ten od lat wzbudza głębokie rozgoryczenie osób z niepełnosprawnością, wynikające z tego, że chociaż oba świadczenia realizowane są przez różne podmioty i na podstawie odrębnych ustaw, to w ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtował się pogląd, iż charakter zasiłku pielęgnacyjnego i dodatku pielęgnacyjnego jest porównywalny na gruncie wykładni celowościowej i funkcjonalnej. Świadczenia te nie służą wzbogaceniu się osób do nich uprawnionych, a przyznawane są w tym samym celu – na pokrycie przynajmniej części kosztów opieki i pielęgnacji osób niebędących w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb.

Progi dochodowe będące podstawowym warunkiem uzyskania prawa do świadczeń rodzinnych i wysokość poszczególnych świadczeń wynikających z u.ś.r. nie uległy

³ art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 504)

zmianie od 2018 r. chociaż art. 18 u.ś.r. stanowi, iż podlegają one weryfikacji co trzy lata, z uwzględnieniem wyników badań prognozy wsparcia dochodowego rodzin. Pomimo, że w 2021 r. przypadał termin weryfikacji progów dochodowych, to zostały one utrzymane na niezmiennym poziomie na kolejne lata. Powoduje to, że z tej formy pomocy nie mogą skorzystać wszystkie rodziny potrzebujące, a jedynie te skrajnie ubogie. Także wysokość świadczeń przyznawanych w oparciu o przepisy u.ś.r. nie odpowiada potrzebom wynikającym ze znaczącego wzrostu kosztów utrzymania. Co więcej niektóre świadczenia rodzinne, jak chociażby dodatek do zasiłku rodzinnego dla rodzica opiekującego się dzieckiem na urlopie wychowawczym od 2004 r. niezmiennie wynosi 400,00 zł miesięcznie. Wysokość tego świadczenia nawet częściowo nie rekompensuje dochodu utraconego w trakcie korzystania z urlopu, szczególnie wobec wzrostu na przestrzeni lat wysokości płacy minimalnej.

Podobne uwagi odnoszą się do wysokości świadczenia wychowawczego, którego celem jest częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych. Wysokość świadczenia wychowawczego pozostaje na niezmiennym poziomie – 500,00 zł miesięcznie od wejścia w życie ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2022 r. poz. 1577) - dalej u.p.p.w.d. Nie jest wykorzystywany mechanizm weryfikacji tej formy pomocy kierowanej do rodzin z dziećmi określony w art. 6 u.p.p.w.d. dający Radzie Ministrów możliwość zwiększenia wysokości świadczenia przy uwzględnieniu prognozowanego średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, przyjętego w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy.

Świadczenia z funduszu alimentacyjnego.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2022 r. poz. 1205) – dalej u.p.o.u.a. osoby, które nie otrzymują należnego wsparcia ze strony zobowiązanych do alimentacji z powodu bezskuteczności postępowań egzekucyjnych mogą uzyskać pomoc państwa w postaci świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Kwota pomocy finansowej jest ograniczona do wysokości 500,00 zł (art. 10 ust. 1 u.p.o.u.a.), a dostęp do tego świadczenia

uzależniony od spełnienia kryterium dochodowego w wysokości 900,00 zł (art. 9 ust. 2 u.p.o.u.a.). Kwota kryterium dochodowego podlega co trzy lata zwiększeniu o wskaźnik waloryzacji tj. procentowy skumulowany wzrost minimalnego wynagrodzenia za pracę. Po raz pierwszy waloryzacja progu dochodowego zostanie przeprowadzona w 2023 r.

W art. 14 u.p.o.u.a. ustawodawca przewidział możliwość podwyższenia kwoty świadczenia przez Radę Ministrów, jednakże uzależnił to działanie od wysokości wyegzekwowanych świadczeń alimentacyjnych. W efekcie, na przestrzeni lat obowiązywania przepisów u.p.o.u.a. wysokość świadczenia z funduszu, przyjęta za odpowiednią w warunkach społeczno-gospodarczych z roku 2007, pozostaje na niezmiennym poziomie.

Wymaga podkreślenia, iż zarówno kryterium dochodowe jak i sama wysokość świadczenia są bezpośrednio powiązane z celami świadczenia z funduszu alimentacyjnego, jako pomocy wypłacanej osobom, których podstawowe potrzeby życiowe nie są zaspokajane na skutek niepłacenia alimentów przez dłużników alimentacyjnych. Konstrukcja przepisu art. 14 u.p.o.u.a. uzależniająca podwyższenie wysokości świadczenia od skuteczności organów państwowych uprawnionych do egzekwowania należności alimentacyjnych daje Radzie Ministrów prawo do podejmowania decyzji bez wyraźnych wskazówek w tym zakresie ze strony ustawodawcy. Posłużenie się przez ustawodawcę tak niedookreślonym kryterium oceny zasadności weryfikacji wysokości świadczenia, uniezależnionym od innych czynników rzutujących na kondycję finansową rodziny, wymaga korekty, gdyż wskazuje na nadmierną swobodę. Konsekwencją jest brak działań uprawnionego prawodawcy w tym obszarze, a tym samym utrzymywanie wysokości maksymalnego świadczenia z funduszu alimentacyjnego na niezmiennym poziomie pomimo znaczącego wzrostu wskaźnika zwrotu świadczeń z funduszu. W 2021 r. osiągnął on wartość 46,5 % w stosunku do wypłaconych świadczeń⁴.

⁴ <https://edgp.gazetaprawna.pl/e-wydanie/58546,3-sierpnia-2022/74833,Gazeta-Prawna/786515,Rekordowy-poziom-zwrotow-od-dluznikow-alimentacyjnych.html>

Wieloletnie zaniechanie w kwestii korygowania wysokości świadczenia z funduszu alimentacyjnego przy realnym ubytku wartości pieniądza, wzroście kosztów utrzymania niesie za sobą poważne i bardzo odczuwalne konsekwencje. Prowadzi bowiem do obniżenia realnej wartości udzielonej przez państwo pomocy. Zasady dotyczące obowiązków państwa na rzecz realizacji prawa dzieci do odpowiedniego poziomu życia i zapewnienia godnych warunków do rozwoju powinny być zaś rekonstruowane i realizowane w oparciu o przepisy zawarte w art. 27 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.) oraz art. 71 ust. 1 Konstytucji RP. Wynika z nich, że państwo uznaje prawo dziecka do odpowiedniego poziomu życia oraz uwzględnia dobro rodziny w swojej polityce społecznej i gospodarczej. Art. 71 ust. 1 Konstytucji RP daje gwarancje szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Szczególny charakter tej pomocy wymaga, by wykraczała ona poza zwykłą pomoc świadczoną innym osobom utrzymującym dzieci. Trudna sytuacja materialna to sytuacja, w której warunki materialne nie pozwalają na wypełnianie funkcji, jakie państwo wiąże z rodziną, a sytuacja społeczna to nienaturalny zachwiany stan osobowy rodziny i zakłócenia w jej funkcjonowaniu.

Przenosząc powyższe na grunt u.p.o.u.a., bez wątplenia rodzina, w której wychowuje się dziecko niealimentowane, winna być beneficjentem takiej właśnie pomocy. Stworzony przez państwo system wypłaty zastępczych świadczeń z tytułu niewywiązywania się z obowiązków alimentacyjnych powinien uwzględniać interesy każdego dziecka i każdej rodziny, zwłaszcza niepełnej. Tym bardziej, że świadczenia z tego tytułu nie są formą bezzwrotnej pomocy socjalnej. Kwoty wypłacane z funduszu są bowiem odzyskiwane od dłużnika alimentacyjnego. Świadczenie z funduszu alimentacyjnego nie jest uprawnieniem samoistnym, ma charakter fakultatywny, a możliwość skorzystania z niego występuje dopiero wówczas, gdy zawiodły inne środki prawne mające na celu wyegzekwowanie należności alimentacyjnych. Państwo poprzez świadczenia z funduszu staje się gwarantem otrzymania zasądzonych

alimentów i wypłacając świadczenie „kredytuje” dłużnika alimentacyjnego, zaspokajając w ten sposób wierzyciela alimentacyjnego.

Świadczenia z pomocy społecznej.

Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Ma wspierać osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwić im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Prawo do świadczeń pieniężnych wynikających z art. 36 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.) – dalej u.p.s. jest zasadniczo uwarunkowane spełnieniem kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 tej ustawy. Wynosi ono dla osoby samotnie gospodarującej 776,00 zł, dla osoby w rodzinie 600,00 zł. Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.p.s. kryteria dochodowe podlegają weryfikacji co trzy lata, z uwzględnieniem wyniku badań prognozy interwencji socjalnej. Pomimo jednak zweryfikowania z dniem 1 stycznia 2022 r.⁵ wysokości progów dochodowych i niektórych świadczeń z pomocy społecznej nie można uznać, iż aktualnie, wobec szczególnie spadku siły nabywczej pieniądza, ich wysokość pozwala na uzyskanie realnej pomocy przez osoby i rodziny wymagające wsparcia. Nawet określona kwotowo część świadczeń z u.p.s. jak np. zasiłek stały dedykowany osobie niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy w wysokości od 30,00 do 719,00 zł, czy zasiłek okresowy w wysokości od 20,00 do 600,00 zł pozostaje na poziomie niepozwalającym na zabezpieczenie niezbędnych potrzeb.

W 2021 r. dla osoby samotnej granica skrajnego ubóstwa (minimum egzystencji) wynosiła 692 zł, a granica sfery niedostatku (minimum socjalne) dla emerytów, rencistów i osób utrzymujących się z niezarobkowych źródeł wynosiła 1316 zł⁶.

Wymaga podkreślenia, iż minimum egzystencji, zwane także minimum biologicznym,

⁵ rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. poz. 1296)

⁶https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5487/14/9/1/zasieg_ubostwa_ekonomicznego_w_polsce_w_2021_roku_aneks.pdf

wyznacza poziom zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych, poniżej którego występuje biologiczne zagrożenie życia i rozwoju psychofizycznego człowieka. Zaspakajanie potrzeb na tym poziomie i zakresie rzeczowym umożliwia jedynie przeżycie.

Natomiast minimum socjalne stanowi próg, poniżej którego następuje deprywacja integracyjnych potrzeb człowieka. Wydatki konsumpcyjne niższe od tego poziomu nie są wystarczające, by wykonywać pracę zawodową, kontynuować kształcenie, utrzymywać więzi rodzinne i kontakty towarzyskie oraz uczestniczyć w kulturze ⁷.

Zasiłek dla bezrobotnych.

Zasiłek dla bezrobotnych jest formą pomocy przewidzianą na wypadek bezrobocia, która ma zastosowanie w razie braku możliwości skorzystania ze środków mających na celu, bezpośrednio lub choćby pośrednio, podjęcie przez bezrobotnego pracy. Zgodnie z treścią art. 72 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2022 r. poz. 690 ze zm.) – dalej u.p.z.i.r.p. wysokość zasiłku wynosi: 1304,10 zł miesięcznie w okresie pierwszych 90 dni posiadania prawa do zasiłku i 1024,10 zł miesięcznie w okresie kolejnych dni ⁸. Zasiłek może być niższy o 20% jeżeli dana osoba ma staż pracy krótszy niż 5 lat i 20% wyższy, gdy staż pracy jest większy niż 20 lat. Zasiłki podlegają waloryzacji z dniem 1 czerwca o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku. Nie dokonuje się waloryzacji zasiłków, w przypadku gdy średnioroczny poziom cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem nie zmienił się lub uległ zmniejszeniu (art. 72 ust. 6 u.p.z.i.r.p.). Ostatnia waloryzacja miała miejsce 1 czerwca 2022 r., jednak wciąż podstawowe wysokości zasiłku oscylują wokół granicy sfery niedostatku dla osób utrzymujących się z niezarobkowych źródeł.

W świetle powyższego pragnę podkreślić, iż w mojej opinii, przyjęte mechanizmy, tryby i terminy weryfikacji zarówno kryteriów dochodowych jak i wysokości szeroko rozumianych świadczeń socjalnych wymagają przeglądu i odpowiedniej modyfikacji,

⁷ <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne-oraz-minimum-egzystencji>

⁸ obwieszczenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 10 maja 2022 r. w sprawie wysokości zasiłku dla bezrobotnych (M. P. z 2022 r. poz. 486)

gdyż nie stanowią odpowiedzi na aktualne wyzwania w tym obszarze. Nie uwzględniają bowiem czynników mających realny wpływ na kondycję finansową osób i rodzin takich jak np. inflacja czy skokowy wzrost cen energii i ogrzewania. Powoduje to, że duża grupa osób w obliczu kryzysowej sytuacji pozostaje poza wsparciem, a udzielana pomoc finansowa - ze względu na spadek jej wartości - nie tylko nie spełnia swych zadań, ale nie zaspokaja elementarnych potrzeb pozwalających na zabezpieczenie godności człowieka.

Z tego względu pożądanymi byłyby pilne działania interwencyjne, a następnie systemowa modyfikacja mechanizmów waloryzacji i zmian wysokości świadczeń w szeroko rozumianym systemie pomocowym. Jest to bowiem jeden z obszarów, w którym działania powinny być prowadzone ze szczególną odpowiedzialnością ukierunkowaną na realizację praw osób wymagających osłony socjalnej.

Działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.) zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie, a także rozważenie podjęcia działań zmierzających do skutecznego zabezpieczenia grup najsłabszych i najbardziej zagrożonych.

Z wyrazami poważania

Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich
/-podpisano elektronicznie/