



Warszawa, 24-06-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

III.7065.165.2022.JA

Pani dr Agnieszka Dziemianowicz-Bąk
Minister Rodziny, Pracy i Polityki
Społecznej
e-PUAP

Szanowna Pani Minister,

system świadczeń adresowanych do rodzin z dziećmi, osób z niepełnosprawnością oraz osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej i materialnej powinien stanowić realną osłonę socjalną dla potrzebujących i zagrożonych ubóstwem. Wobec kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich skarg dotyczących niewystarczającej wysokości świadczeń rodzinnych i opiekuńczych, z funduszu alimentacyjnego, z pomocy społecznej, a także ograniczonego do nich dostępu z uwagi na zbyt niskie kryteria dochodowe pragnę zwrócić uwagę Pani Minister na ten problem przypominając jednocześnie, że materia ta stanowiła istotę wystąpienia Rzecznika z dnia 23 czerwca 2023 r.¹ skierowanego do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, na które niestety Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi.

Wychodząc naprzeciw formułowanym postulatom pragnę wskazać, że w obecnych realiach społeczno-gospodarczych przy znacznym wzroście kosztów utrzymania, spadku wartości pieniądza i perspektywie wzrostu cen energii wysokość świadczeń kierowanych do osób i rodzin wymagających osłony socjalnej jest niewystarczająca. Określone na zbyt niskim poziomie kryteria dochodowe powodują

¹ III.7065.165.2022.JA

natomiast, że już dzisiaj wiele osób i rodzin potrzebujących pozostaje poza systemem wsparcia.

W związku z tym duży niepokój Rzecznika wzbudziły rządowe propozycje dla Rady Dialogu Społecznego dotyczące kryteriów dochodowych uprawniających do świadczeń z pomocy społecznej oraz kryteriów i świadczeń rodzinnych. Z pojawiających się w przestrzeni publicznej informacji wynika, że planowane jest podniesienie wysokości kryteriów dochodowych w pomocy społecznej dla osoby samotnie gospodarującej: do kwoty 1010 zł (obecnie 776 zł), dla osoby w rodzinie: do kwoty 823 zł (obecnie 600 zł). Propozycja kwot kryteriów dochodowych w świadczeniach rodzinnych skupia się na „zamrożeniu” tych progów, tj. pozostawienia ich na obecnym poziomie: kryterium dochodowe ogólne 674 zł oraz kryterium dochodowe dla rodziny z dzieckiem z niepełnosprawnością 764 zł. Bez zmian pozostawiono także świadczenia rodzinne, zasiłki i dodatki do zasiłków rodzinnych, a wśród argumentów za przyjęciem takiego rozwiązania przedstawiono m.in. funkcjonowanie programu 800+, świadczenie „Dobry Start” w wysokości 300 zł oraz nowy Program „Aktywny Rodzic”².

Świadczenia rodzinne i opiekuńcze, świadczenia z funduszu alimentacyjnego i świadczenia z pomocy społecznej stanowią istotny element systemu wsparcia. Umożliwiają bowiem osobom i rodzinom potrzebujących złagodzenie finansowych trudności, z jakimi muszą się mierzyć w trudnej sytuacji społeczno-gospodarczej, wobec znacznego wzrostu kosztów utrzymania i spadku wartości pieniądza. W tym kontekście określone w przepisach ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych – dalej u.ś.r.³, ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów – dalej u.p.o.u.a.⁴ i ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej – dalej u.p.s.⁵ mechanizmy, tryby i terminy weryfikacji zarówno kryteriów dochodowych jak i wysokości świadczeń wymagają przeglądu i odpowiedniej modyfikacji. Nie uwzględniają one bowiem czynników mających 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

² <https://www.opzz.org.pl/opinie-i-analizy/polityka-spoeczna/2024/06/czekamy-na-decyzje-ws-wysokosci-kryteriow-dochodowych>

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 323

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1993 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.

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. Rolą państwa jest stworzenie instrumentarium służącego zaspokajaniu niezbędnych potrzeb obywateli, zaś regulacje ustawowe realizujące ten cel powinny gwarantować efektywną pomoc dla obywatela.

Świadczenia rodzinne i opiekuńcze.

Zasiłek rodzinny ma na celu częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka. Zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 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 zł⁶. Wysokość zasiłku rodzinnego wynosi miesięcznie od 95,00 zł do 135,00 zł. Do zasiłku przysługują dodatki wskazane w art. 8 u.ś.r.

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 zaś, jak wynika z propozycji rządu, na kolejne trzy lata zasiłku na poziomie z 2019 r. nie tylko spowoduje brak zabezpieczenia socjalnego osób z niepełnosprawnością, ale dodatkowo pogłębi istniejące zróżnicowanie wysokości zasiłku i dodatku pielęgnacyjnego⁷ - 294,39 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, że 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

⁶ 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. z 2021 r. poz. 1481).

⁷ art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1251 ze zm.)

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 zmianie od 2018 r. (choć art. 18 u.ś.r. stanowi, iż podlegają one weryfikacji co trzy lata). W 2021 r. przypadał termin weryfikacji progów dochodowych, jednak ich wysokość została utrzymana na niezmiennym poziomie. Także aktualnie, tj. w roku 2024 r. nie przewidziano zmiany wysokości kwot kryteriów. Stan ten powoduje, 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.

Świadczenia z funduszu alimentacyjnego.

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 1209,00 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. Na okres świadczeniowy rozpoczynający się od 1 października 2023 r. wysokość progów dochodowych wynosi 1209,00 zł⁸.

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

⁸ obwieszczenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 19 stycznia 2023 r. w sprawie wysokości kwoty kryterium dochodowego uprawniającego do świadczeń z funduszu alimentacyjnego od dnia 1 października 2023 r. (M. P. z 2023 r., poz. 121)

obowiązania przepisów u.p.o.u.a. wysokość świadczenia z funduszu, przyjęta za odpowiednią w warunkach społeczno-gospodarczych z roku 2007, pozostaje na niezmiennym poziomie.

W tym aspekcie należy pozytywnie odnotować, że w wykazie prac legislacyjnych i programowych Nr UD42⁹ został umieszczony projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, którego zakłada podwyższenie maksymalnej wysokości świadczeń z funduszu alimentacyjnego o 100%, czyli o 500 zł miesięcznie do kwoty 1000 zł miesięcznie.

Wymaga jednak podkreślenia, że 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, niezależnym od innych czynników rzutujących na kondycję finansową rodziny, wymaga korekty, gdyż wskazuje na nadmierną swobodę. Konsekwencją jest przez lata brak działań 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 świadczeń¹⁰.

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.

⁹ <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-pomocy-osobom-uprawnionym-do-alimentow>

¹⁰ <https://edgp.gazetaprawna.pl/e-wydanie/58546,3-sierpnia-2022/74833,Gazeta-Prawna/786515,Rekordowy-poziom-zwrotow-od-dluznikow-alimentacyjnych.html>

Zasady dotyczące obowiązków państwa na rzecz realizacji prawa dzieci do odpowiedniego poziomu życia i zapewnienia godnych warunków do rozwoju powinny być 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.¹¹ 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 wątpienia 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 u.p.s. jest

¹¹ Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.

zasadniczo uwarunkowane spełnieniem kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1. 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 zweryfikowania z dniem 1 stycznia 2022 r.¹² wysokości progów dochodowych i niektórych świadczeń z pomocy społecznej, nie można jednak uznać, że aktualna propozycja zwiększenia kwot kryteriów dochodowych, wobec szczególnie spadku siły nabywczej pieniądza, pozwoli na uzyskanie realnej pomocy w zabezpieczeniu niezbędnych potrzeb przez osoby i rodziny.

Minimum egzystencji, zwane także minimum biologicznym, 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 deprivacja 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.

W roku 2022 wartość minimum egzystencji dla rodziny z jednym dzieckiem w wieku 4-6 lat wyniosła na 1 934,07 zł (tj. 644,69 zł na osobę), z dzieckiem starszym (w wieku 13-15 lat) było to 2 113,49 zł (704,50 zł na osobę). Dla osoby samotnie gospodarującej w wieku produkcyjnym minimum egzystencji wyniosło 775,42 zł, a w wieku emeryckim 732,42 zł. W gospodarstwie z trójką dzieci minimum egzystencji oszacowano na 3 490,46 zł (tj. 698,09 zł na osobę)¹³. Na terenie Polski w roku 2023 wartość minimum egzystencji w stosunku do poprzednich 12 miesięcy wzrosła od 14 % w województwie małopolskim do 17,4 % w województwie lubuskim¹⁴.

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w Informacji o poziomie i strukturze minimum egzystencji w 2023 r.¹⁵ wskazuje, że wartości minimum egzystencji z 2023 r. są wyższe

¹² 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)

¹³ <https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/2023/04/ME-srednioroczne-2022-30-03-2023.pdf>

¹⁴ https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/2024/06/ME-przestrzennie-2023_31-5-2024.pdf

¹⁵ <https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/2024/04/ME-srednioroczne-2023.pdf>

od przyjętych kryteriów dochodowych we wszystkich badanych typach gospodarstw domowych. W lutym 2024 r. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych przedstawił Ministerstwu Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oszacowania wartości i struktury progów interwencji socjalnej w cenach 2022r. oraz 2023 r. Wartość progu interwencji socjalnej w cenach z 2022 r. na osobę w gospodarstwie wyniosła: 1 009,95 zł dla osoby samotnej w wieku produkcyjnym, 1 014,17 zł osoby samotnie gospodarującej w wieku emeryckim oraz dla 819,58 zł dla gospodarstwa 3-sobowego z dzieckiem w wieku 19 - 24 lata. Wartości koszyków progu interwencji socjalnej w cenach za 2023 r. wyniosły odpowiednio: 1 145,09 zł dla osoby samotnej w wieku produkcyjnym, 1 150,03 zł dla osoby w wieku emeryckim oraz 924,52 zł dla rodziny z dzieckiem starszym w wieku 19 – 24 lata¹⁶. Przy aktualnej zatem propozycji podwyższenia kwot kryteriów dochodowych, w świetle wyliczeń progu interwencji socjalnej, osoby żyjące poniżej granicy ubóstwa nie spełnią kryteriów dochodowych przy ubieganiu się o świadczenia z pomocy społecznej.

Mając na uwadze powyższe zwracam się do Pani Minister o przeanalizowanie przedstawionych uwag i podjęcie działań naprawczych zabezpieczających osłonę socjalną osób potrzebujących i zagrożonych ubóstwem.

Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1058) uprzejmie proszę o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

¹⁶ por. IPiSS 2024. Wartość i struktura Progu Interwencji Socjalnej. Raport weryfikacji i szacowania wartości koszykowych w cenach z 2022 r. Autorzy: Kurowski P. (red.), Sowa-Kofta A., Broda-Wysocki P., Luty. Warszawa