



Warszawa, 23-06-2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

III.7065.165.2022.JA

Pani Marlena Małąg
Minister Rodziny i Polityki Społecznej
e-PUAP

Szanowna Pani Minister,

w związku z kierowanymi do Rzecznika Praw Obywatelskich skargami dotyczącymi niewystarczającej wysokości świadczeń adresowanych do rodzin z dziećmi, osób z niepełnosprawnością i ich opiekunów oraz osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej i materialnej pragnę wskazać, iż sygnalizowane Pani Minister w piśmie z dnia 15 września 2022 r.¹ problemy w tym obszarze nadal pozostają nierozwiązane.

Podjęte w ostatnim czasie działania legislacyjne dotyczące wysokości świadczenia wychowawczego (projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci Nr UD 501²) i zasiłku stałego (ustawa o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw uchwalona przez Sejm dnia 16 czerwca 2023 r.³), chociaż wychodzą naprzeciw postulatom Rzecznika, to wciąż nie stanowią systemowej odpowiedzi na potrzeby osób wymagających osłony socjalnej. Wydaje się więc koniecznością ponowne zwrócenie uwagi Pani Minister na istotę wystąpienia Rzecznika z dnia 15 września 2022 r.

¹ III.7065.165.2022.JA

² <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12373152/katalog/12979899#12979899>

³ Druk Sejmowy Nr 3281

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 niezmiennie trudnej sytuacji społeczno-gospodarczej, wobec znacznego wzrostu kosztów utrzymania i spadku wartości pieniądza. W tym aspekcie określone w przepisach ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych – dalej u.ś.r.⁴, ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów – dalej u.p.o.u.a.⁵ i ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej – dalej u.p.s.⁶ mechanizmy, tryby i terminy weryfikacji zarówno kryteriów dochodowych jak i wysokości świadczeń wymagają przeglądu i odpowiedniej modyfikacji. 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. Rolą zaś państwa jest stworzenie instrumentarium służącego zaspokajaniu niezbędnych potrzeb obywateli, a regulacje ustawowe realizujące ten cel powinny gwarantować efektywną pomoc dla obywatela.

Świadczenia rodzinne, opiekuńcze, wychowawcze.

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 zł⁷. 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

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 390 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 581 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 901

⁷ 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).

w kwocie 620,00 zł miesięcznie (art. 16a), świadczenie pielęgnacyjne w kwocie 2458,00 zł miesięcznie (art. 17).

Mimo rozwiązań zawartych w uchwalonej przez Sejm w dniu 26 maja 2023 r. i aktualnie procedowanej w Senacie⁸ ustawie o świadczeniu wspierającym, nie sposób przejść obojętnie wobec 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 opiekuna⁹. Świadczenia te są formą pomocy państwa dla osób rezygnujących z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad bliskim członkiem rodziny z niepełnosprawnością. Utrzymywanie specjalnego zasiłku opiekuńczego i zasiłku dla opiekuna na skrajnie niskim poziomie – 620,00 zł z jednoczesnym zakazem wykonywania przez osoby pobierające te świadczenia opiekuńcze jakiegokolwiek pracy, jest nieuzasadnione.

Świadczeniem opiekuńczym adresowanym do osób z niepełnosprawnością jest także 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 pielęgnacyjnego¹⁰ - 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, 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.

⁸ Druk Nr 989

⁹ ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów; Dz. U. z 2020 r. poz. 1297

¹⁰ 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 ze zm.)

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. 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 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. Na okres świadczeniowy rozpoczynający się od 1 października 2023 r. wysokość progów dochodowych będzie wynosiła 1209 zł¹¹.

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.

¹¹ 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)

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, niezależnym od innych czynników rzutuujących 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 świadczeń¹².

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.¹³ 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.

¹² <https://edgp.gazetaprawna.pl/e-wydanie/58546,3-sierpnia-2022/74833,Gazeta-Prawna/786515,Rekordowy-poziom-zwrotow-od-dluznikow-alimentacyjnych.html>

¹³ Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.

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 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 jednak zweryfikowania z dniem 1 stycznia 2022 r.¹⁴ 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 okresowy w wysokości od 20,00 do 600,00 zł pozostaje na poziomie niepozwalającym na zabezpieczenie niezbędnych potrzeb.

¹⁴ 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)

Wymaga podkreślenia, iż 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) jest 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)¹⁵. 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 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.

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w Informacji o poziomie i strukturze minimum egzystencji w 2022 r. wskazuje, iż wartości minimum egzystencji z 2022 r. są niższe od przyjętych kryteriów dochodowych w pomocy społecznej jedynie w gospodarstwach 1-osobowych (gospodarujących samotnie), w pozostałych typach gospodarstw minimum egzystencji przewyższa wartość kryteriów dochodowych. Oznacza to, że duża grupa osób żyjących poniżej granicy ubóstwa nie spełni kryteriów dochodowych przy ubieganiu się o świadczenia z pomocy społecznej.

Mając na uwadze powyższe ponownie 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. 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

¹⁵ <https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/2023/04/ME-srednioroczne-2022-30-03-2023.pdf>

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

1/ Pani Poseł Urszula Rusecka

Przewodnicząca Komisji Polityki Społecznej i Rodziny

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej e-PUAP

2/ Pan Senator Jan Filip Libicki

Przewodniczący Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej

Senat Rzeczypospolitej Polskiej e-PUAP