



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.140.111.2020.ML

Warszawa, 23 lipca 2021 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec komisyjnego projektu ustawy

- o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (druk nr 745).

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

Z poważaniem,

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Stanowisko Rządu
wobec komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy
o świadczeniach rodzinnych (druk nr 745)

I. Projektowane zmiany

Przedkładany projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych przewiduje wprowadzenie do katalogu świadczeń rodzinnych nowego świadczenia opiekuńczego – uzupełniającego świadczenia pielęgnacyjnego (dalej: u.ś.p.).

Zgodnie z projektem ustawy u.ś.p. byłoby skierowane do tych rezygnujących z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej opiekunów osób niepełnosprawnych, którzy z powodu wcześniej ustalonego prawa do świadczeń wymienionych w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111) nie są uprawnieni do świadczenia pielęgnacyjnego.

Uzupełniające świadczenie pielęgnacyjne miałyby przysługiwać tym osobom w wysokości różnicy pomiędzy obowiązującą kwotą świadczenia pielęgnacyjnego, a kwotą pobieranego przez tę osobę świadczenia wymienionego w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych czyli emerytury, renty, renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego lub rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego.

Według projektodawcy celem projektowanej ustawy jest zrównanie kwoty świadczeń, którą mogą otrzymać osoby sprawujące przez całe życie opiekę nad swoim niepełnosprawnym dzieckiem, a obecnie pobierające rentę lub emeryturę, z kwotą, która przysługuje osobom w takiej samej sytuacji, którym jeszcze nie przyznano prawa do emerytury lub renty i które w związku z tym mają prawo do świadczenia pielęgnacyjnego.

II. Obowiązujący stan prawny

Zgodnie z obowiązującym art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do emerytury, renty, renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego lub rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego.

Należy zauważyć, że przesłanka negatywna z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych od dnia 9 stycznia 2020 r., na mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2019 r. o sygn. SK 2/17 (Dz. U. z 2019 r. poz. 1257), nie dotyczy renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy.

Oznacza to, że poza ww. wyjątkiem osoba mająca ustalone prawo do świadczenia emerytalno-rentowego wymienionego w powyższym przepisie 17 ust. 5 pkt 1 lit. a nie jest uprawniona do świadczenia pielęgnacyjnego.

III. Ocena projektowanych rozwiązań

Uwagi o charakterze ogólnym

Przede wszystkim należy wskazać, że postulowane zmiany zgłaszane przez środowiska osób niepełnosprawnych, dotyczące zwiększenia wsparcia materialnego osób niepełnosprawnych i ich rodzin, w tym m.in. rozwiązania problemu sytuacji prawnej opiekunów osób niepełnosprawnych, mających ustalone prawo do świadczenia emerytalno-rentowego w wysokości niższej niż wysokość świadczenia pielęgnacyjnego, w szczególności do wcześniejszej emerytury otrzymanej na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki (Dz. U. Nr 28, poz. 149, z późn. zm.) (tzw. emerytury EWK), są kwestią niezwykle istotną, wymagającą jednak rozwiązań systemowych.

Należy przy tym zauważyć, że głównym postulatem opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych jest realizacja wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13 (Dz. U. poz. 1443), w którym Trybunał Konstytucyjny zakwestionował przepis art. 17 ust. 1b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach

rodzinnych, uzależniający prawo do świadczenia pielęgnacyjnego od daty powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki.

Od realizacji ww. wyroku zależy kształt systemowego wsparcia opiekunów niesamodzielnych osób niepełnosprawnych, którzy zakończyli aktywność zawodową lub jej nie podjęli z powodu konieczności zapewnienia stałej opieki niepełnosprawnemu członkowi rodziny, w tym rozwiązanie kwestii braku prawa do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunów osób niepełnosprawnych mających ustalone prawo do własnego świadczenia emerytalno-rentowego, w szczególności otrzymujących wcześniejsze emerytury tzw. EWK, w wysokości niższej niż wysokość świadczenia pielęgnacyjnego.

Jednocześnie należy zauważyć, że realizacja systemowego wsparcia dla opiekunów niesamodzielnych osób niepełnosprawnych wymaga zmian w systemie orzecznictwa o niepełnosprawności, w oparciu o który możliwe będzie wyodrębnienie spośród osób niepełnosprawnych – osób faktycznie niesamodzielnych, których funkcjonowanie bezwzględnie wymaga pomocy opiekuna uprawnionego do odpowiednich świadczeń opiekuńczych. Aktualnie trwają intensywne prace analityczno-projektowe nad reformą systemu orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, których celem jest opracowanie rozwiązań stanowiących podstawę utworzenia jednolitego systemu orzecznictwa dla wszystkich obywateli.

Strategicznym celem zmian w systemie orzecznictwa o niepełnosprawności jest poprawa funkcjonalności dotychczas działających w tym obszarze systemów. Utworzenie nowego systemu orzecznictwa o niepełnosprawności według nowych zasad wymaga przeprowadzenia gruntownych zmian, konsolidujących dotychczas funkcjonujące systemy orzecznicze, co jest działaniem szczególnie skomplikowanym, gdyż dotyczy grupy obywateli potrzebujących ze strony państwa szczególnej ochrony.

Opracowanie i podjęcie skutecznej polityki we wskazanym zakresie, która będzie sprzyjać osobom niepełnosprawnym poprzez opracowanie stabilnych rozwiązań, wymaga poddania tych rozwiązań konsultacjom społecznym gwarantującym, że przyjęte rozwiązania spotkają się z powszechną akceptacją, w szczególności podmiotów, których będą dotyczyć.

Uwagi o charakterze szczegółowym

Zgodnie z projektowanym art. 17aa ust. 5 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych wysokość kwoty u.ś.p. będzie ustalana indywidualnie dla każdego świadczeniobiorcy poprzez odjęcie od kwoty, o której mowa w art. 17 ust. 3 (świadczenie pielęgnacyjne), sumy świadczeń, o których mowa w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a

(świadczenie emerytalno-rentowe). Należy zauważyć, że zaproponowany przez projektodawcę mechanizm ustalania wysokości u.ś.p. przysługującej do wypłaty opiekunowi osoby niepełnosprawnej jest niejasny i budzi szereg wątpliwości. Projektodawca nie sprecyzował, czy kwotą odejmowanego świadczenia emerytalno-rentowego ma być kwota „brutto”, czy „netto”, czyli pomniejszona o składki na ubezpieczenie zdrowotne, zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i inne. Projekt nie reguluje również tego, w jaki sposób organ właściwy ma uwzględnić w decyzji u.ś.p. coroczną waloryzację rent i emerytur dokonywaną 1 marca każdego roku – w tym zakresie niezbędny wydaje się być precyzyjny przepis proceduralny. Powyższe kwestie dotyczące ustalania kwoty przysługującego u.ś.p. są kluczowe do prawidłowego ustalania prawa do tego świadczenia i nie powinny budzić żadnych wątpliwości interpretacyjnych.

Projekt ustawy nie uwzględnia treści wyroków Trybunału Konstytucyjnego:

- z dnia 21 października 2014 r. (sygn. K 38/13), ponieważ wśród przesłanek warunkujących przyznanie prawa do u.ś.p. powielił treść przepisu art. 17 ust. 1b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, który w zakresie w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją RP,
- z dnia 26 czerwca 2019 r. o sygn. SK 2/17, w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Utrata mocy zaskarżonego przepisu w zakresie wskazanym w wyroku nastąpiła po upływie 6 miesięcy od dnia publikacji wyroku, tj. z dniem 9 stycznia 2020 r. Oznacza to, że od tej daty, tj. od 9 stycznia 2020 r., posiadanie przez osobę ustalonego prawa do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy nie stanowi już negatywnej przesłanki, której zaistnienie powoduje brak lub utratę prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Projekt ustawy nie uwzględnia więc sytuacji zaistniałej po wejściu w życie ww. wyroku, który oznacza, że osoby mające prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy w obecnym stanie prawnym mają prawo do świadczenia pielęgnacyjnego w pełnej wysokości, a nie do różnicy pomiędzy kwotą świadczenia pielęgnacyjnego, a otrzymywaną kwotą renty z tytułu

częściowej niezdolności do pracy. Brak uwzględnienia ww. wyroku może zatem budzić wątpliwości w zakresie ochrony praw nabytych tych osób.

Projekt wprowadza do ustawy o świadczeniach rodzinnych pojęcie „gospodarstwa domowego” (dodawany art. 17aa ust. 4 pkt 1 lit. a), warunkując przyznanie u.ś.p. od zamieszkiwania osoby wymagającej opieki z osobą sprawującą opiekę w jednym gospodarstwie domowym. Należy zauważyć, że ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych nie definiuje pojęcia gospodarstwa domowego, a pojęcie rodziny (w art. 3 pkt 16 tej ustawy). Projektodawca posługując się zatem pojęciem gospodarstwa domowego powinien je wcześniej odpowiednio zdefiniować, bowiem od prawidłowego zrozumienia przez realizatorów ustawy definicji gospodarstwa domowego będzie zależeć między innymi prawo do u.ś.p. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że w obecnym stanie prawnym wśród przesłanek regulujących prawo do świadczenia pielęgnacyjnego nie ma warunku wspólnego zamieszkiwania opiekuna z osobą niepełnosprawną. Niejednokrotnie zdarza się, że osoba sprawująca opiekę i osoba niepełnosprawna wymagająca tej opieki nie zamieszkują razem. Projektodawca nie uzasadnił wprowadzenia tego warunku, w związku z czym nie sposób zrozumieć jego intencji. Należy jednak zwrócić uwagę, że może to budzić wątpliwości w zakresie równego traktowania podmiotów podobnych, ponieważ taki warunek nie występuje przy żadnym z pozostałych świadczeń opiekuńczych.

Na marginesie tej zmiany należy zauważyć, że w gospodarstwie domowym nie tyle się mieszka, co się je tworzy z kimś lub z kimś się je prowadzi.

Zgodnie z art. 17 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje na osobę wymagającą opieki, jeżeli inna osoba (tj. osoba inna niż ubiegająca się o świadczenie pielęgnacyjne) ma ustalone prawo do wcześniejszej emerytury. Analogicznego przepisu brakuje w projektowanych regulacjach dotyczących u.ś.p. Rezygnację z jego wprowadzenia należy uznać za niezasadną, bowiem oznaczałoby to, że na jedną osobę niepełnosprawną dwóch opiekunów korzystałoby jednocześnie z preferencyjnego świadczenia, tj. jeden opiekun otrzymywałby wcześniejszą emeryturę przyznaną w związku z opieką nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, zaś inny opiekun pobierałby jednocześnie u.ś.p. w związku z opieką nad tą samą osobą.

Projektowany art. 17aa ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych zakłada, że u.ś.p. nie przysługuje, jeżeli na osobę wymagającą opieki jest już ustalone prawo do: dodatku do zasiłku rodzinnego, o którym mowa w art. 10 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, specjalnego zasiłku opiekuńczego, świadczenia pielęgnacyjnego, uzupełniającego świadczenia pielęgnacyjnego lub zasiłku

dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz. U. z 2020 r. poz. 1297), chyba że osoba lub osoby uprawnione do tych świadczeń złożą oświadczenie o rezygnacji z przysługującego im prawa z chwilą przyznania uzupełniającego świadczenia pielęgnacyjnego. O ile pierwsza część ww. przepisu jest zrozumiała (uniemożliwienie pobierania powyższych świadczeń przez różne osoby w związku z opieką nad tą samą osobą), to niejasna pozostaje intencja projektodawcy w zakresie brzmienia części wspólnej tej regulacji (uwarunkowanie przyznania u.ś.p. od jednoczesnej rezygnacji innej osoby z jednego ze świadczeń wymienionych w tym przepisie). Należy przypomnieć, że zarówno projektowane u.ś.p., jak i świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy oraz zasiłek dla opiekuna przysługują temu opiekunowi osoby niepełnosprawnej, który faktycznie sprawuje stałą i bezpośrednią opiekę nad osobą niepełnosprawną i z tego powodu zrezygnował z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, a nie osobie, która potencjalnie mogłaby tę opiekę sprawować, w przypadku gdyby dotychczasowy uprawniony do u.ś.p. lub pozostałych ww. świadczeń opiekuńczych zrezygnował z prawa na rzecz tej osoby.

Skutki finansowe

Zakładane przez projektodawców skutki finansowe wykazane w części 3. Skutki projektowanej ustawy oraz źródła finansowania są w znacznym stopniu niedoszacowane.

W obliczeniach nie uwzględniono m.in. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13, w którym Trybunał Konstytucyjny zakwestionował przepis art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych uzależniający prawo do świadczenia pielęgnacyjnego od daty powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki. Po wydaniu powyższego wyroku powszechne stało się orzecznictwo sądowoadministracyjne wskazujące, że świadczenie pielęgnacyjne przysługuje opiekunowi niezależnie od daty powstania niepełnosprawności u osoby wymagającej opieki, czyli nie tylko opiekunom osób niepełnosprawnym otrzymujących rentę socjalną (których niepełnosprawność powstała w dzieciństwie lub w trakcie nauki w szkole/szkole wyższej), ale przede wszystkim opiekunom dorosłych osób niepełnosprawnych, których niepełnosprawność powstała w wieku późniejszym. Zatem po uwzględnieniu wyżej wskazanego wyroku w obliczeniach liczba potencjalnych beneficjentów może być wielokrotnie większa.

Mając na uwadze liczbę osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności wynoszącą 832 tys. osób (stan na 31 grudnia 2020 r.), liczbę osób uprawnionych

do świadczeń emerytalnych (5 908 tys. marzec 2020 r.) oraz przyjmując założenie, że połowa z osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności ma w rodzinie osobę uprawnioną do świadczenia emerytalnego, która mogłaby być opiekunem, może to oznaczać uzyskanie uprawnienia do uzupełniającego świadczenia pielęgnacyjnego dla 416 tys. osób.

Z analizy struktury wysokości emerytur wypłacanych w marcu 2020 r. wynika, że emeryturę netto niższą niż świadczenie pielęgnacyjne otrzymuje 57% emerytów.

Wypłata uzupełniających świadczeń pielęgnacyjnych oparta na powyższych założeniach oznacza wydatki budżetu państwa w wysokości 2 768 mln zł rocznie.

Przy powyższych założeniach świadczenie uzupełniające pobierane byłoby przez 41,5 tys. osób z emeryturą niższą niż 1200 zł, 13,6 tys. osób z emeryturą w wysokości minimalnej emerytury (1200 zł), 245,6 tys. osób których emerytura znajduje się w przedziale 1200,01 zł do 2000 zł, 115,5 tys. osób z emeryturą wyższą niż 2000 zł.

Wysokość emerytury	Liczba świadczeniobiorców (w tys.)	Wydatki (mln zł)
poniżej 1200 zł	41,5	644
1 200 zł	13,6	160
od 1200,01 zł do 2000 zł	245,6	1 743
pow. 2000 zł	115,5	221

Należy zauważyć, że powyższe szacunki nie uwzględniają opiekunów mających ustalone prawo do rent, którzy według projektu również mieliby uzyskać prawo do uzupełniającego świadczenia pielęgnacyjnego, co oznaczałoby, że wskazane wyżej koszty realizacji projektu byłyby jeszcze wyższe. Powyższe szacunki nie uwzględniają również trudnego do oszacowania, ale pewnego zjawiska, które wystąpi po wprowadzeniu projektowanych zmian, tj. znacznego wzrostu liczby nowych osób ubiegających się o wydanie odpowiedniego orzeczenia o niepełnosprawności w celu umożliwienia opiekunowi, który jest emerytem/rencistą, otrzymania projektowanego uzupełniającego świadczenia pielęgnacyjnego. Spowoduje to także dodatkowe koszty po stronie powiatowych zespołów orzekających o niepełnosprawności, które będą musiały zapewnić obsługę nowych wniosków o odpowiednie orzeczenie potwierdzające niepełnosprawność.

Stanowisko Rady Ministrów

W związku z powyższym, w szczególności mając na uwadze konieczność kompleksowego rozwiązania sytuacji opiekunów osób niepełnosprawnych, Rada Ministrów negatywnie ocenia komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych zawarty w druku 745.