



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.140.120.2020.ML

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o emeryturach
i rentach z Funduszu Ubezpieczeń
Społecznych (druk nr 823).**

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/

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



Stanowisko Rady Ministrów
wobec poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych
(druk nr 823)

I. Proponowane rozwiązania

Przedstawiony poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 823), zwany dalej „projektem ustawy”, zakłada zmianę art. 80 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 53, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą emerytalną”, który określa wysokość zasiłku pogrzebowego. Przedmiotowa zmiana polega na podwyższeniu kwoty zasiłku pogrzebowego z 4000 zł do 7000 zł, wprowadzeniu zasad jego waloryzacji oraz określeniu kompetencji organu rentowego do podniesienia jego wysokości w drodze decyzji w indywidualnych przypadkach i możliwości ubiegania się o jej weryfikację w trybie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

W projekcie ustawy przewidziano, że podwyższona kwota zasiłku pogrzebowego przysługuje w przypadku, gdy śmierć osoby powodująca powstanie prawa do świadczenia nastąpiła po wejściu w życie proponowanej zmiany.

W projekcie ustawy wskazano, że wchodzi ona w życie z dniem 1 stycznia 2021 roku.

Zdaniem projektodawców proponowane rozwiązanie ma służyć zapewnieniu pełnego sfinansowania wszystkich kosztów pogrzebu. Kwota zasiłku pogrzebowego nie była zmieniana od 2011 r., a w obowiązujących przepisach prawa nie ma mechanizmu dostosowywania wysokości zasiłku do zmian kosztów usług pogrzebowych, które corocznie wzrastają. W związku z tym w projekcie ustawy przewidziano podwyższanie kwoty zasiłku pogrzebowego przy zastosowaniu wskaźnika waloryzacji emerytur i rent od miesiąca, w którym przeprowadzana jest waloryzacja. Regulacja ta, zdaniem projektodawców, ma zapewnić coroczny wzrost kwoty zasiłku i utrzymać jego wzrost w przyszłości bez potrzeby interwencji ustawodawcy. Ponadto projekt ustawy zakłada, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach organ rentowy będzie mógł, w granicach udokumentowanych kosztów pogrzebu, przyznać zasiłek pogrzebowy w kwocie wyższej niż ustawowo określona (w pierwszym roku obowiązywania 7000 zł). Umożliwiłoby to uwzględnianie w wysokości zasiłku pogrzebowego

przyznawanego w konkretnym przypadku szczególnych i nietypowych okoliczności, które spowodowały wzrost poniesionych kosztów pogrzebu, a są obiektywnie uzasadnione. Natomiast przyznanie zasiłku pogrzebowego w zwiększonej wysokości byłoby, w ocenie projektodawców, ściśle limitowane. Projekt ustawy przewiduje jego ograniczenie do szczególnie uzasadnionych przypadków, a koszty pogrzebu przekraczające kwotę 7000 zł musiałyby być udokumentowane przez stronę. Zdaniem projektodawców przyznanie zasiłku pogrzebowego w zwiększonej wysokości następowałoby w ramach uznania administracyjnego, co dawałoby możliwość dostosowania wydatków na ten cel do możliwości finansowych funduszy, z których świadczenie to byłoby wypłacane. Natomiast decyzje w sprawach przyznania zasiłku pogrzebowego w zwiększonej wysokości – jako akty uznaniowe – podlegałyby weryfikacji w toku instancji za pomocą wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a następnie – w drodze skargi do sądu administracyjnego.

II. Stan obecny w dziedzinie objętej unormowaniami projektu

Zasiłek pogrzebowy jest jednorazowym świadczeniem przysługującym w razie śmierci i związanej z nią konieczności poniesienia kosztów na dokonanie pochówku. Ustawodawca zastosował formułę świadczenia przysługującego w oznaczonej, ryczałtowej kwocie. Istnienie zasiłku pogrzebowego nie wynika z realizacji obowiązku konstytucyjnego, ale jest wyrazem swobody ustawodawcy kształtowania systemu zabezpieczenia społecznego. Zasiłek pogrzebowy stanowi więc jedynie akcesoryjny element prawa do zabezpieczenia społecznego.

Jak wynika z treści art. 77 ust. 1 ustawy emerytalnej zasiłek pogrzebowy przysługuje w razie śmierci ubezpieczonego oraz jego członka rodziny, osoby pobierającej emeryturę lub rentę oraz jej członka rodziny oraz osoby, która w dniu śmierci nie miała ustalonego prawa do emerytury lub renty, lecz spełniała warunki do jej uzyskania i pobierania.

Członkami rodziny, zgodnie z art. 77 ust. 2 ustawy emerytalnej, są:

- 1) małżonek (wdowa i wdowiec);
- 2) rodzice, ojczym, macocha oraz osoby przysposabiające;
- 3) dzieci własne, dzieci drugiego małżonka, dzieci przysposobione i dzieci umieszczone w rodzinie zastępczej;
- 4) przyjęte na wychowanie i utrzymanie przed osiągnięciem pełnoletności inne dzieci niż wymienione w pkt 3;

- 5) rodzeństwo;
- 6) dziadkowie;
- 7) wnuki;
- 8) osoby, nad którymi została ustanowiona opieka prawna.

Zgodnie z art. 78 ust. 1 ustawy emerytalnej zasiłek pogrzebowy przysługuje osobie, która pokryła koszty pogrzebu. Natomiast art. 78 ust. 2 ustawy emerytalnej stanowi, że zasiłek pogrzebowy przysługuje również pracodawcy, domowi pomocy społecznej, gminie, powiatowi, osobie prawnej kościoła lub związku wyznaniowego, jeżeli pokryły koszty pogrzebu.

Obecna kwota zasiłku pogrzebowego, która, zgodnie z art. 80 ustawy emerytalnej, wynosi 4000 zł, obowiązuje od dnia 1 marca 2011 r. wskutek wejścia w życie ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z 2010 r. poz. 1578)¹.

Zgodnie z uzasadnieniem rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (druk sejmowy nr 3430) zmiana wysokości zasiłku pogrzebowego miała na celu dostosowanie jego wysokości do średniej wysokości tego typu świadczenia w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Analiza rozwiązań dotyczących partycypacji państwa w kosztach pogrzebu osoby bliskiej obowiązujących w państwach członkowskich Unii Europejskiej wskazuje, iż w wielu państwach członkowskich UE instytucja zasiłku pogrzebowego w ogóle nie występuje (Węgry, Irlandia, Malta). Ponadto warto zauważyć, iż w części państw członkowskich UE, w których to świadczenie występuje, jego kwota nie przekracza w przeliczeniu 2000 zł (m.in. Bułgaria, Czechy, Słowacja, Hiszpania, Portugalia). W związku z powyższym należy przyjąć, że kwota zasiłku pogrzebowego obowiązująca obecnie w polskim systemie ubezpieczeń społecznych przedstawia się korzystnie na tle podobnych rozwiązań przewidzianych w innych państwach członkowskich UE, zwłaszcza tych o zbliżonym poziomie dochodów ludności.

III. Ocena proponowanych rozwiązań

Przedstawiony projekt ustawy przewiduje zwiększenie kwoty zasiłku pogrzebowego określonej w art. 80 ustawy emerytalnej, ale skutki prawne przedmiotowej zmiany wykraczają

¹ Wcześniej zasiłek pogrzebowy przysługiwał w wysokości 200% przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w dniu śmierci osoby, której koszty pogrzebu zostały poniesione.

poza bezpośredni zakres normowania tej ustawy, ze względu na system odesłań zawarty w przepisach dotyczących zasiłku pogrzebowego umieszczonych w innych ustawach. Wobec tego zmiana spowoduje również wzrost zasiłku pogrzebowego m.in.: dla osób pobierających emeryturę pomostową i członków ich rodzin, dla osób pobierających świadczenie przedemerytalne i członków ich rodzin, z ubezpieczenia społecznego rolników, z zaopatrzenia emerytalno-rentowego żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych, dla osób pobierających rentę socjalną, dla osób pobierających nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, cywilnych niewidomych ofiar działań wojennych oraz dla osób, które pobierają rentę z tytułu wypadku lub choroby zawodowej powstałej w szczególnych okolicznościach.

Projektodawcy przedstawiając koszty wprowadzenia zmiany wskazują, że projekt ustawy zakłada wzrost wysokości zasiłku pogrzebowego o 75%, a ponadto przewiduje mechanizm corocznej jego waloryzacji, co powoduje podwojenie sumarycznych wydatków na to świadczenie ze źródeł, z których jest on finansowany. Obecnie aktualnymi źródłami finansowania zasiłków pogrzebowych jest w szczególności Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (1,39 mld zł rocznie) i Fundusz Emerytalno-Rentowy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (228 mln zł rocznie). Z pozostałymi źródłami finansowania zasiłku pogrzebowego (kilkadziesiąt milionów złotych rocznie) jest to łącznie ok. 1,8 mld zł rocznie. Wprowadzenie projektowanych zmian spowoduje wzrost tych wydatków do ok. 3,6 mld zł rocznie, w tym po stronie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych do ok. 2,8 mld zł rocznie i Funduszu Emerytalno-Rentowego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego do ok. 450 mln zł rocznie. Zatem koszty te będą musiały znaleźć odzwierciedlenie we wzroście dotacji z budżetu państwa do obu funduszy, w tym szczególnie do Funduszu Emerytalno-Rentowego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Podwyższenie kwoty zasiłku pogrzebowego będzie finansowane ze źródeł, z których finansowane są zasiłki pogrzebowe: z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w przypadku zasiłków pogrzebowych z ubezpieczenia społecznego, z Funduszu Emerytalno-Rentowego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w przypadku zasiłków pogrzebowych z ubezpieczenia społecznego rolników, z Funduszu Pracy w przypadku zasiłków pogrzebowych dla osób pobierających świadczenie przedemerytalne i członków ich rodzin, z budżetu państwa i Funduszu Solidarnościowego w przypadku rent socjalnych, z budżetu państwa w przypadku zasiłków z zaopatrzenia emerytalno-rentowego żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych. W przypadku zasiłków pogrzebowych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia

Spółecznego oraz z Funduszu Pracy przewidziane przez projektowaną ustawę zwiększenie zasiłków pogrzebowych, będzie wymagało, w zależności od kondycji finansowej poszczególnych funduszy, zwiększenia dotacji do nich z budżetu państwa.

Wobec konieczności sfinansowania wydatków związanych z wprowadzeniem projektowanej zmiany poprzez zwiększenie dotacji z budżetu państwa wprowadzenie projektowanej zmiany nie może nastąpić w 2021 r., z uwagi na to, że te wydatki nie są uwzględnione w ustawie budżetowej.

Analizując rozwiązania zaproponowane w projekcie należy wskazać, że z finansowego punktu widzenia przyjęcie zaproponowanego mechanizmu skutkować będzie istotnym wzrostem wydatków publicznych (na 1000 osób o co najmniej 3 mln zł, a w przypadku podnoszenia zasiłku pogrzebowego w indywidualnych przypadkach dodatkowo w kwocie trudnej do oszacowania). Aktualna sytuacja społeczno-gospodarcza, a w szczególności wyzwania związane z ponoszeniem skutków panującej pandemii, szczególnie w sferze ochrony zdrowia, zatrudnienia, wsparcia przedsiębiorców i pomocy osobom o najniższych dochodach, wymagają wydatkowania środków publicznych na cele mające priorytetowe znaczenie dla społeczno-gospodarczego rozwoju państwa. Podwojenie wydatków na zasiłek pogrzebowy, zgodnie z wyliczeniami projektodawców z kwoty ok. 1,8 mld zł do kwoty 3,6 mld zł, niewątpliwie nie służy realizacji tych celów.

Istotne wątpliwości budzi także zmiana charakteru zasiłku pogrzebowego, który jest przyznawany w kwocie ryczałtowej. Wprowadzenie uznaniowego zwiększenia wysokości zasiłku pogrzebowego w drodze decyzji w indywidualnych przypadkach narusza zasadę równego traktowania. Należy podkreślić, że ustawodawca tworząc i reformując system ubezpieczeń społecznych kierował się zasadą równego traktowania wszystkich ubezpieczonych, o czym stanowi przepis art. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 266, z późn. zm.), zgodnie z którym zasada ta dotyczy w szczególności obliczania wysokości świadczeń. Wobec tego uregulowania stosowane przy ustaleniu zasiłku pogrzebowego muszą być jednolite dla wszystkich grup społeczno-zawodowych, objętych zakresem ubezpieczenia. Obecnie kwota zasiłku pogrzebowego w Polsce jest dostosowana do średniej wysokości tego typu świadczeń w państwach członkowskich Unii Europejskiej, a ponadto podobnie jak w większości innych krajów jest również w takiej samej ryczałtowej kwocie.

Należy również wskazać na brak jednoznacznych kryteriów, w oparciu o które następowałoby podwyższenie wysokości zasiłku pogrzebowego. Wskazana w projekcie ustawy możliwość podwyższania wysokości zasiłku pogrzebowego przez organ rentowy w szczególności

uzasadnionych przypadkach nie zawiera wystarczających wytycznych do zastosowania uznania administracyjnego. Wybór ten nie może być bowiem dowolny i swobodny, lecz powinien być normatywnie ograniczony.

Nie można również wykluczyć, że proponowany mechanizm indywidualizacji wysokości zasiłku pogrzebowego, oparty wyłącznie na ocenie organu rentowego, pozbawionej jakichkolwiek wytycznych normatywnych, bo trudno za taką uznać udokumentowanie kosztów, może potencjalnie rodzić zjawiska o charakterze korupcyjnym.

IV. Wnioski

Mając na uwadze przedstawioną ocenę projektowanych regulacji, Rada Ministrów negatywnie opiniuje poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 823).