



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 26 sierpnia 2020 r.

BADK.DPK.133.83.2020 WW

PW10-01/20	Data wpływu petycji 5 maja 2020 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 24 sierpnia 2020 r.

ŚWIADCZENIA RODZINNE

TEMAT

**ŚWIADCZENIE PIELEGNACYJNE DLA POBIERAJĄCYCH
WCZEŚNIEJSZE EMERYTURY - RÓŻNICA POMIĘDZY KWOTĄ
ŚWIADCZENIA PIELEGNACYJNEGO A POBIERANĄ EMERYTURĄ**

WNOSZĄCY PETYCJE: petycja wielokrotna

Małgorzata Brol i 33 osoby popierające petycję.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, w celu przyznania osobom pobierającym wcześniejszą emeryturę z tytułu sprawowania opieki nad dziećmi wymagającymi stałej opieki prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości różnicy pomiędzy kwotą świadczenia pielęgnacyjnego, a kwotą pobieranej emerytury.

UZASADNIENIE WNOSZĄCYCH PETYCJE:

Autorzy petycji to rodzice i opiekunowie swoich dorosłych niepełnosprawnych dzieci, pobierający emerytury o symbolu (ENP i EWK), którzy nabyli prawo do świadczeń na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki.

Autorzy petycji podnoszą, że otrzymywane przez nich wcześniejsze emerytury tzw. EWK i przyznane po osiągnięciu wieku emerytalnego o symbolu ENP (średnio ok. 1 000 zł netto), są dużo niższe od świadczenia pielęgnacyjnego, które w 2020 r. wynosi 1 830 zł miesięcznie. Występuje zatem duża dysproporcja w wysokości tych świadczeń.

Autorzy petycji postulują przyznanie osobom pobierającym wcześniejszą emeryturę z tytułu sprawowania opieki nad dziećmi wymagającymi stałej opieki prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości różnicy pomiędzy kwotą świadczenia pielęgnacyjnego, a kwotą pobieranej emerytury.

W petycji podniesiono, że „nie ma odpowiednich regulacji prawnych i zmian do ustawy o świadczeniach rodzinnych, dających równe i sprawiedliwe prawa opiekunom w wieku 70 lat osób niepełnosprawnych w stopniu znacznym niesamodzielnym od urodzenia, którzy nadal świadczą opiekę i pielęgnację nad swoimi dorosłymi już dziećmi niepełnosprawnymi w stopniu znacznym od dzieciństwa, bądź z powstałą niepełnosprawnością do 18 roku życia lub do ukończenia szkoły”.

W uzasadnieniu petycji wyrażano niezadowolenie z obowiązujących regulacji, które wykluczają osoby uprawnione do emerytury z prawa do ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne. Podjęte w tej sprawie działania skutkowałyby zniwelowaniem różnic w wysokości świadczeń przysługujących osobom z tytułu opieki nad osobami niepełnosprawnymi.

STAN PRAWNY:

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32).

Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111 ze zm.) określa warunki nabywania prawa do świadczeń rodzinnych oraz zasady ustalania, przyznawania i wypłacania tych świadczeń.

Do świadczeń rodzinnych zalicza się m.in. świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne (art. 16-17).

Zasiłek pielęgnacyjny przyznaje się na częściowe pokrycie wydatków koniecznych do zapewnienia opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Przysługuje w kwocie 215,84 zł miesięcznie niepełnosprawnemu dziecku, osobie powyżej 16 lat z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, a także osobie z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, jeżeli niepełnosprawność powstała w wieku do ukończenia 21. roku życia oraz osobie, która ukończyła 75 lat (art. 16).

Specjalny zasiłek opiekuńczy przysługuje osobom, na których zgodnie z Kodeksem rodzinnym i opiekuńczym ciąży obowiązek alimentacyjny, a także małżonkom, jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania stałej opieki nad osobą z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego, codziennego współdziałania opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. Zasiłek ten przysługuje w wysokości 620 zł miesięcznie, jeżeli łączny dochód rodziny osoby sprawującej opiekę oraz rodziny osoby wymagającej opieki w przeliczeniu na osobę nie przekracza 764 zł (art. 16a).

Świadczenie pielęgnacyjne (art. 17) ma na celu udzielenie materialnego wsparcia osobom, które opiekują się niepełnosprawnymi. Świadczenie to częściowo rekompensuje opiekunowi niepełnosprawnego dziecka lub osoby dorosłej utratę dochodu po rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Świadczenie przysługuje:

- matce lub ojcu dziecka albo opiekunowi faktycznemu,
- osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy o wspieraniu

rodziny i systemie pieczy zastępczej,

- innym osobom, na których zgodnie z prawem rodzinnym ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności - jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem: o znacznym stopniu niepełnosprawności albo o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami, wymienionymi w art. 16 a.

Świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli u osoby wymagającej opieki niepełnosprawność powstała nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej nie później niż do ukończenia 25. lat. Świadczenie podlega corocznej waloryzacji od 1 stycznia. Waloryzacja polega na zwiększeniu jego kwoty o wskaźnik waloryzacji, którym jest wyrażony w procentach wzrost minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Obwieszczenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 października 2019 r. w sprawie kwoty świadczenia pielęgnacyjnego w roku 2020 (M. P. z 2019 r. poz. 1067) określiło świadczenie pielęgnacyjne w 2020 r. na kwotę 1 830 zł.

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 z ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym (art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a).

PRACE LEGISLACYJNE:

Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w IX kadencji Senatu prowadziła prace nad petycją **P9-02/17**, w sprawie zmiany ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, w celu przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobom pobierającym wcześniejszą emeryturę z tytułu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem. Komisja po rozpatrzeniu petycji wniosła projekt ustawy *o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych* (druk senacki nr 1016), który zrealizował postulat tej petycji.

Projekt zakładał przyznanie osobom pobierającym wcześniejszą emeryturę z tytułu opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem (tzw. emeryturę EWK) prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości stanowiącej różnicę pomiędzy aktualną pełną wysokością świadczenia pielęgnacyjnego, a pobieraną emeryturą EWK. Pierwsze czytanie projektu

odbyło się 24 stycznia i 10 kwietnia 2019 r. w Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej.

Do Senatu wpłynęła też petycja **P9-74/18**, w której postulowano przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wszystkim sprawującym opiekę nad niepełnosprawnymi wymienionymi w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych. Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji uznała za zasadne podjęcie prac i skierowała do rozpatrzenia na pierwszym czytaniu projektu ustawy z druku senackiego 1016 poprawkę w brzmieniu obejmującym postulat tej petycji.

Decyzją połączonych komisji rozszerzono zakres projektu na wszystkich opiekunów, uznając, że opiekunowie z ustalonym prawem do emerytury EWK należą do grupy ujętej w tym przepisie. Objęcie świadczeniem pielęgnacyjnym wszystkich tych osób przyjęto z uwagi na mocno akcentowany w petycji **P9-74/18** argument, że wskazane osoby znajdują się w tej samej sytuacji faktycznej i prawnej. Komisje przyjęły projekt ustawy z poprawkami jako tekst jednolity (druk senacki nr 1016 S).

Senat RP na 79. posiedzeniu 28 maja 2019 r. w głosowaniu nie podjął uchwały o wniesieniu projektu ustawy do Sejmu i tym samym zakończył postępowanie w tej sprawie.

W Sejmie obecnej kadencji złożono dwie petycje indywidualne BKSP-145-IX-29/19 i BKSP-145-IX-37/19 powiązane z prezentowaną petycją, w sprawie zmiany:

1) art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych poprzez przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobom z ustalonym prawem do emerytury lub renty, które sprawują opiekę nad pełnoletnim dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz niezdolnym do samodzielnej egzystencji, w zakresie różnicy pomiędzy wysokością świadczenia pielęgnacyjnego a wysokością pobieranej, niższej emerytury,

2) ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych w zakresie przyznania osobom pobierającym wcześniejszą emeryturę z tytułu opieki nad dziećmi wymagającymi stałej opieki prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości różnicy pomiędzy pełną kwotą świadczenia pielęgnacyjnego a kwotą pobieranej emerytury.

Petycje skierowano do Komisji do Spraw Petycji - oczekują na rozpatrzenie.

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

Trybunał Konstytucyjny 21 października 2014 r. po rozpoznaniu wniosku grupy posłów (sygn. akt K 38/13) w sprawie m.in. prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wydał wyrok, w którym orzekł, że:

- art. 16a ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1456 ze zm.) jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 69 Konstytucji RP,

- art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, 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, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu Trybunał podkreślił m.in., że skutkiem wyroku w odniesieniu do art. 17 ust. 1b jest stwierdzenie, że opiekunowie dorosłych osób niepełnosprawnych muszą być przez ustawodawcę traktowani jako podmioty należące do tej samej klasy. Nie mogą być, co do zasady, traktowani w sposób odmienny. W stanie prawnym sprzed wydaniem wyroku ich sytuacja prawna była zróżnicowana, co było powiązane z określeniem momentu powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki, jako istotnego kryterium regulacji prawnej. Trybunał nie podważył założenia, że okres życia, w którym pojawia się niepełnosprawność, może mieć związek z posiadaniem przez daną osobę majątku na zapewnienie godziwej egzystencji, jednak sposób zastosowania tego kryterium prowadził do arbitralnego zróżnicowania w obrębie tej samej grupy podmiotów podobnych.

Zdaniem Trybunału ustawodawca zobowiązany jest precyzyjnie określić racjonalne przesłanki, od których uzależni zróżnicowany poziom świadczenia. Musi przyjąć jednakowe traktowanie opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, niezależnie od istniejącego już w ustawie preferencyjnego traktowania opiekunów niepełnosprawnych dzieci. Wykonanie wyroku wymaga podjęcia działań dla przywrócenia równego traktowania opiekunów.¹

Interpelacja poselska nr 2860 do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zrównania emerytur EWK i EWM ze świadczeniem pielęgnacyjnym z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. W odpowiedzi z 20 marca 2020 r. wskazano, że celem świadczenia pielęgnacyjnego jest udzielenie materialnego wsparcia osobom rezygnującym z aktywności zawodowej z powodu konieczności sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Świadczenie to jest ekwiwalentem niepodjęcia lub rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, skierowane dla nieaktywnych zawodowo osób opiekujących się osobami niepełnosprawnymi.

Resort podkreślił, że osobie sprawującej opiekę, która ma ustalone prawo do własnego dochodu np. z emerytury, w obecnym stanie prawnym świadczenie pielęgnacyjne

¹ <https://trybunal.gov.pl/s/k-3813>

nie przysługuje, co wynika z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych, zgodnie z którym, świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do emerytury, renty, renty rodzinnej (...). Powyższa negatywna przesłanka, od 9 stycznia 2020 r. nie dotyczy renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2019 r. (sygn. akt SK 2/17).²

Resort podniósł także, że realizacja postulowanych zmian zwiększenia wsparcia materialnego osób niepełnosprawnych i ich rodzin, w tym m.in. rozwiązanie kwestii sytuacji prawnej opiekunów osób niepełnosprawnych mających ustalone prawo do wcześniejszej emerytury, w wysokości niższej niż wysokość świadczenia pielęgnacyjnego jest przedmiotem prac. Należy jednak zauważyć, że głównym postulatem opiekunów osób niepełnosprawnych jest realizacja wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r. (sygn. akt K 38/13 - vide powyżej), w którym Trybunał zakwestionował art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych uzależniający prawo do świadczenia pielęgnacyjnego od daty powstania niepełnosprawności osoby wymagającej opieki. Od realizacji tego wyroku zależy kształt systemu wsparcia opiekunów niesamodzielnych osób niepełnosprawnych, którzy zakończyli aktywność zawodową z powodu konieczności zapewnienia stałej opieki niepełnosprawnemu członkowi rodziny. Dostrzegając i popierając zasadność realizacji postulatów zgłaszanych przez te środowiska, wprowadzenie zmian w zakresie zwiększenia wsparcia materialnego opiekunów tych osób, będzie możliwe po wcześniejszym uregulowaniu kwestii podstawowej dla kształtu systemu świadczeń opiekuńczych, tj. ww. wyroku TK.

Resort również podkreślił, że 1 stycznia 2019 r. uruchomiono Solidarnościowy Fundusz Wsparcia Osób Niepełnosprawnych (obecnie Fundusz Solidarnościowy). Z tego Funduszu finansowanych będzie 10 programów skierowanych do osób niepełnosprawnych.

Ministerstwo ogłosiło cztery programy realizowane w ramach Funduszu, są to:

- „usługi opiekuńcze dla osób niepełnosprawnych” - mają m.in. na celu zapewnienie wsparcia osobom niepełnosprawnym do 75 roku oraz dzieciom do 16 lat w formie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych oraz zwiększenie dostępności do tych usług,

- „opieka wytchnieniowa” adresowana do opiekunów osób niepełnosprawnych, wymagających wsparcia w postaci doraźnej, krótkotrwałej przerwy w sprawowaniu opieki,

- „centra opiekuńczo-mieszkalne” skierowane do dorosłych osób ze spektrum autyzmu i niepełnosprawnościami sprzężonymi poprzez umożliwienie im korzystania

² <http://trybunal.gov.pl/s/sk-217>

z systemu środowiskowego wsparcia i zwiększenie aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym oraz zapewnienie opieki i specjalistycznych usług dostosowanych do ich potrzeb, także oferty krótkoterminowych usług całodobowych w centrach opiekuńczo-mieszkalnych,

- „asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” - celem programu jest wprowadzenie usługi asystenta jako formy ogólnodostępnego wsparcia dla osób niepełnosprawnych przy wykonywaniu codziennych czynności oraz w funkcjonowaniu w życiu społecznym, np. poprzez załatwianie spraw urzędowych czy pomoc osobom niepełnosprawnym w wyjściach umożliwiającym uczestnictwo w wydarzeniach społecznych, kulturalnych lub sportowych.

INFORMACJE DODATKOWE:

Rozporządzenie 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 ze zm.) regulowało sprawy uzyskania emerytury bez względu na wiek dla pracowników, którzy nie mogli kontynuować zatrudnienia z powodu stanu zdrowia dziecka wymagającego stałej opieki (tzw. emerytury EWK). Regulacja utraciła moc 1 stycznia 1999 r.

Na mocy art. 186 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, uprawnienie do emerytury zachowały osoby, które do 31 grudnia 1998 r. spełniły wszystkie warunki wymagane w rozporządzeniu, lecz nie złożyły wniosku o tę emeryturę.

Ustawa z dnia 31 lipca 2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji (Dz. U. poz. 1622 ze zm.) określa warunki nabywania prawa, tryb przyznawania oraz zasady wypłacania i finansowania świadczenia uzupełniającego dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji. Celem świadczenia jest dodatkowe wsparcie dochodowe osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji.

Świadczenie uzupełniające przysługuje osobie uprawnionej w wysokości nie wyższej niż 500 zł miesięcznie, przy czym łączna kwota świadczenia uzupełniającego i świadczeń finansowanych ze środków publicznych nie może przekroczyć 1 700 zł miesięcznie.

OPRACOWAŁA

Wanda Wójtowicz

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz