



MINISTER
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Warszawa, dnia 18 lipca 2018 r.

DUS.II.0702.11.2018.AK

dot. BPS.DKS.KPCPP.0330.246.2018



03980200070525
RPW/21863/2018 P
2018-07-20

KANCELARIA SENATU
Kancelaria Ogólna

20. 07. 2018

nr RPW. 21863/2018 P
Za: S. Penciom
(podpis)

Pan
Robert Mamątow

Przewodniczący
Komisji Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

W odpowiedzi na pismo z dnia 20 czerwca 2018 r., dotyczące petycji w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie przyznania prawa do dodatku pielęgnacyjnego osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich oraz działaczom opozycji antykomunistycznej i osobom represjonowanym z powodów politycznych, uprzejmie przedstawiam następujące wyjaśnienia.

Autor petycji postuluje nowelizację dwóch ustaw: ustawy z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (Dz. U. z 2014 r. poz. 1001) oraz ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 690). Nowelizacja wskazanych ustaw miałaby polegać na przyznaniu beneficjentom tych aktów prawnych prawa do dodatku pielęgnacyjnego, o którym mowa w przepisach ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1270, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą emerytalną”. Dodatek przysługiwałby osobom, które nie posiadają uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych przyznawanych na gruncie tej ustawy, jednakże spełniają określone w niej warunki przyznania prawa do tego dodatku, tj. orzeczono wobec nich całkowitą niezdolność do pracy oraz do samodzielnej egzystencji albo ukończyły 75. rok życia. Zdaniem autora petycji przyznanie tym osobom uprawnienia do dodatku pielęgnacyjnego poprawiłoby ich trudną sytuację materialną, związaną z brakiem uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych.

Odnosząc się do przedstawionego postulatu petycji, uprzejmie informuję, że w ocenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie może on zyskać poparcia, przede wszystkim ze względów systemowych.

Na wstępie należy zauważyć, że system ubezpieczeń społecznych opiera się na zasadzie ekwiwalentności odprowadzanych składek i należnego świadczenia. Opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne uprawnia do określonych świadczeń pieniężnych, będących odpowiedzialnością na wypadek zaistnienia konkretnych zdarzeń (ryzyk) ubezpieczeniowych. Warunkiem wypłaty świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych, finansowanych i pozostających w związku z funduszem gromadzonym na ten cel ze składek osób ubezpieczonych – przyszłych świadczeniobiorców, jest spełnienie określonych w nim warunków nabycia prawa do danego świadczenia, jednakowych dla wszystkich ubezpieczonych.

Emerytury i renty są świadczeniami finansowanymi z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, przewidzianymi dla osób, które pracowały zawodowo i podlegały z tego tytułu ubezpieczeniom społecznym. Źródłem finansowania emerytur i rent jest odprowadzana od osiągniętych przychodów składka na ubezpieczenia społeczne, a świadczenia przyznawane są z powodu spełnienia ryzyka ubezpieczeniowego, tj. dożycia określonego w przepisach wieku emerytalnego lub niemożności wykonywania dalszego zatrudnienia z powodu niezdolności do pracy, spowodowanej stanem zdrowia. Realizacja prawa do tych świadczeń jest zatem zastrzeżona dla konkretnych osób, spełniających warunki określone w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Ustawa emerytalna oraz przepisy odrębne wskazują rodzaje dodatków i świadczeń pieniężnych, które mogą przysługiwać do emerytury lub renty. Świadczenia te mogą być wypłacane tylko określonym kategoriom osób, uprawnionym do ich pobierania. Dodatki wskazane wprost w ustawie emerytalnej to dodatek pielęgnacyjny oraz dodatek dla sierot zupełnych – przysługujący do renty rodzinnej, do której uprawniona jest sierota zupełna.

Dodatek pielęgnacyjny jest świadczeniem finansowanym z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, które wypłacane jest w celu ochrony osób starszych oraz niezdolnych do pracy i samodzielnej egzystencji. Zgodnie z art. 75 ust. 1 ustawy emerytalnej dodatek pielęgnacyjny przysługuje osobie uprawnionej do emerytury lub renty, jeżeli osoba ta została uznana za całkowicie niezdolną do pracy oraz do samodzielnej egzystencji albo ukończyła 75 lat życia. Dodatek pielęgnacyjny nie przysługuje osobie uprawnionej do emerytury lub renty przebywającej w zakładzie opiekuńczo-leczniczym lub w zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym, chyba że przebywa ona poza tą placówką przez okres dłuższy niż 2 tygodnie w miesiącu.

Dodatek pielęgnacyjny jest świadczeniem o charakterze ubezpieczeniowym, co przesądza o tym, że jego wypłata następuje wyłącznie w sytuacji spełnienia się ryzyka ubezpieczeniowego (w postaci niezdolności do pracy i samodzielnej egzystencji albo osiągnięcia wskazanego wieku) i wiąże się z obowiązkiem opłacania składki ubezpieczeniowej. Obowiązujące normy prawne nie przewidują możliwości przyznania dodatku pielęgnacyjnego na podstawie innych przesłanek niż wskazane wprost w ustawie emerytalnej. Co istotne, jest on świadczeniem nierozzerwalnie związanym z prawem do emerytury lub renty, stąd też przepisy nie przewidują również możliwości jego nabycia w sytuacji braku prawa do jednego z tych świadczeń.

Mając na względzie powyższe, należy wskazać, że propozycja przyznania osobom nieposiadającym prawa do świadczeń emerytalno-rentowych dodatku ściśle z tymi świadczeniami związanego, co postuluje autor petycji, nie znajduje uzasadnienia w konstrukcji systemu ubezpieczeń społecznych. W systemie tym brak jest bowiem miejsca dla uprzywilejowania wybranych grup osób w zakresie nabywania prawa do świadczeń z tego systemu. Należy zauważyć, że zasada równego traktowania ubezpieczonych w dostępie do świadczeń wyrażona została wprost w art. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1778, z późn. zm.). W myśl tego przepisu ustawa stoi na gruncie równego traktowania wszystkich ubezpieczonych. Zasada równego traktowania dotyczy w szczególności: warunków objęcia systemem ubezpieczeń społecznych, obowiązku opłacania i obliczania wysokości składek na ubezpieczenie społeczne, obliczania wysokości świadczeń, okresu wypłaty świadczeń i zachowania prawa do świadczeń. Umożliwienie nabycia dodatku pielęgnacyjnego przez wybrane grupy osób na zasadach innych niż stosowane wobec pozostałych osób ubezpieczonych (bez konieczności posiadania uprawnień do emerytury lub renty), mogłoby skutkować naruszeniem powyższej zasady. Ponadto niewątpliwie wypłata tych dodatków prowadziłaby do nieuzasadnionego obciążenia ogółu osób ubezpieczonych.

W świetle powyższych wyjaśnień należy uznać, że postulat przyznania prawa do dodatku pielęgnacyjnego osobom nieposiadającym prawa do emerytury lub renty pozostaje w sprzeczności z konstrukcją systemu ubezpieczeń społecznych i przede wszystkim z tego powodu należy uznać jego realizację za nieuzasadnioną. Ponadto za odrzuceniem postulatu autora petycji przemawiają także inne argumenty.

W treści petycji autor wskazał, że w jego ocenie wśród ogółu osób starszych, pozbawionych prawa do świadczenia emerytalno-rentowego, prawo do dodatku pielęgnacyjnego powinno przysługiwać tylko dwóm kategoriom osób: osobom deportowane do pracy przymusowej i osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę Niemiecką i ZSRR oraz działaczom opozycji antykomunistycznej i osobom represjonowanym z powodów politycznych. W tym kontekście

należy zauważyć, że państwo otacza opieką wiele grup społecznych, które w czasie wojny i w okresie powojennym prowadziły określoną działalność lub doznały określonych represji. Osobom tym przysługują określone świadczenia pieniężne i inne uprawnienia, które mają różnicowany charakter i są wypłacane w oparciu o przepisy różnych ustaw. Uprawnienia takie przysługują przykładowo inwalidom wojennym i wojskowym, kombatantom i ofiarom represji wojennych i okresu powojennego, żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudniani w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych, czy cywilnym niewidomym ofiary wojny.

Określone uprawnienia o charakterze pieniężnym i niepieniężnym przysługują również wskazanym przez autora petycji osobom deportowanym do pracy przymusowej i osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę Niemiecką i ZSRR oraz działaczom opozycji antykomunistycznej i osobom represjonowanym z powodów politycznych. Nie są to jednak, jak już wyżej wskazano, jedyne grupy osób, którym państwo gwarantuje stosowne formy wsparcia. Proponując przyznanie prawa do dodatku pielęgnacyjnego, niezależnie od posiadanych uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych, beneficjentom tylko dwóch ustaw z szeroko pojętego prawa kombatanckiego, autor petycji pomija tym samym osoby, które doznały represji wojennych i okresu powojennego o innym charakterze. W ocenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przyjęcie rozwiązania proponowanego przez autora petycji mogłoby skutkować przyznaniem tym dwóm wybranym grupom osób nieuzasadnionego przywileju, z którego nie korzystałyby pozostałe kategorii osób uprawnionych do tzw. świadczeń kombatanckich.

W tym miejscu warto również zwrócić uwagę, że świadczenia pieniężne wypłacane wyżej wymienionym grupom osób finansowane są w całości ze środków budżetu państwa. Przyrównywanie tych świadczeń do dodatku pielęgnacyjnego – świadczenia o charakterze ubezpieczeniowym, finansowanego ze składek osób ubezpieczonych – nie znajduje uzasadnienia. Dodatek pielęgnacyjny pozostaje pochodną świadczenia emerytalno-rentowego, przyznawanego w związku z opłacaniem składek ubezpieczeniowych, zaś szeroko ujęte tzw. świadczenia kombatanckie mają charakter świadczeń pomocowych i stanowią wyraz troski państwa o byt materialny osób najczęściej doświadczonych w czasie wojny i w okresie powojennym.

Przedstawiając powyższe wyjaśnienia, pragnę jednocześnie zapewnić, że Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznych jest świadome trudności, jakie napotykają w codziennym życiu osoby znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej, w tym w szczególności osoby starsze, nieposiadające wystarczających środków utrzymania. Poprawa sytuacji tych osób jest jednym z priorytetów resortu. Ewentualne poszukiwanie w ramach możliwości budżetu państwa rozwiązań służących wsparciu osób starszych, nieposiadających uprawnień do świadczeń

emerytalno-rentowych, nie powinno jednak ingerować w rozwiązania z zakresu systemu emerytalnego.

Pragnę przy tym podkreślić, że realizacja prawa do zabezpieczenia społecznego następuje nie tylko na skutek objęcia ubezpieczeniem społecznym. To w systemie pomocy społecznej, jak również w systemie świadczeń rodzinnych – a nie w systemie ubezpieczeń społecznych – są obecnie zawarte rozwiązania zapewniające osobom i rodzinom będącym w trudnej sytuacji życiowej nie tylko niezbędne środki finansowe, ale też inne formy pomocy i wsparcia. Osoby, które nie spełniły warunków nabycia prawa do świadczenia emerytalno-rentowego, mogą zatem ubiegać się o inne świadczenia pieniężne i formy wsparcia oferowane przez państwo. Jedną z form tego wsparcia jest zasiłek pielęgnacyjny, przysługujący na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1952, z późn. zm.).

Zasiłek pielęgnacyjny jest przyznawany osobie, która nie jest uprawniona do emerytury lub renty, w celu częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewnienia opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Zasiłek pielęgnacyjny przysługuje niepełnosprawnemu dziecku, osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16. roku życia, jeżeli legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz osobie, która ukończyła 75 lat. Zasiłek pielęgnacyjny przysługuje także osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16. roku życia legitymującej się orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, jeżeli niepełnosprawność powstała w wieku do ukończenia 21. roku życia. W przypadku osób, które nie spełniły warunków nabycia prawa do emerytury lub renty, zasiłek pielęgnacyjny pełni zatem podobną funkcję do dodatku pielęgnacyjnego, wypłacanego osobom, które uprawnienia do świadczeń emerytalno-rentowych posiadają.


MINISTER
ZdP
Bartosz Marczuk
PODSEKRETARZ STANU