



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Warszawa, /elektron. znacznik czasu/
DUS-III.400.19.2025.MSz

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,
w odpowiedzi na wystąpienie znak: III.7064.112.2025.DS, dotyczące regulacji zawartej w art. 6 ust. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, uprzejmie wyjaśniam co następuje:

Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym w tym osób pobierających świadczenia opiekuńcze (świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy, zasiłek dla opiekuna) zostały uregulowane w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych¹.

Zgodnie z art. 6 ust. 2a ww. ustawy², za osobę pobierającą świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek dla opiekuna wójt, burmistrz lub prezydent miasta opłaca składkę na ubezpieczenia emerytalne i rentowe od podstawy odpowiadającej wysokości odpowiednio:

- 1) pobieranego świadczenia pielęgnacyjnego albo pobieranego specjalnego zasiłku opiekuńczego przysługującego na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych,
- 2) pobieranego zasiłku dla opiekuna przysługującego na podstawie przepisów o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów

- przez okres niezbędny do uzyskania okresu ubezpieczenia (składkowego i nieskładkowego) odpowiednio 20-letniego przez kobiety i 25-letniego przez mężczyznę.

Powyższe rozwiązanie dotyczące okresu opłacania składki zapewnia osobie, pobierającej ww. świadczenie opiekuńcze, ubezpieczenia emerytalne i rentowe przez okres, który jest skorelowany z minimalnymi okresami uprawniającymi do najniższej emerytury. Emerytura przysługuje ubezpieczonemu po osiągnięciu wieku emerytalnego wynoszącego co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat w przypadku mężczyzn. Po spełnieniu tego warunku osoba pobierająca ww. świadczenie opiekuńcze, która nigdy nie była aktywna zawodowo nabydzie prawo do emerytury w wysokości najniższej, gwarantowanej przez państwo.

Jednocześnie istotnym jest, że wójt, burmistrz lub prezydent miasta nie opłaca składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osobę pobierającą świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek dla opiekuna, jeżeli podlega ona obowiązkowi ubezpieczenia społecznego z innego tytułu na podstawie ustawy lub na podstawie odrębnych przepisów.

¹ ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 350, z późn. zm.)

² ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 350, z późn. zm.)

Jeżeli zatem świadczeniobiorca spełnia powyższe warunki, a w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych osiągnął niezbędny do uzyskania okresu ubezpieczenia (składkowego i nieskładkowego) odpowiednio 20-letniego przez kobietę i 25-letniego przez mężczyznę to wójt, burmistrz, lub prezydent miasta jest zwolniony z obowiązku opłacania za niego składki na ubezpieczenia społeczne do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Ponadto istotny dla otrzymujących świadczenia opiekuńcze jest przepis art. 57 ust. 1 pkt 3 określony w ustawie z dnia o emeryturach i rentach z FUS³, który uzupełnienia katalog okresów, w których może powstać niezdolność do pracy o okresy pobierania świadczeń opiekuńczych (świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego lub zasiłku dla opiekuna) także w sytuacji, gdy nie było obowiązku opłacania za nie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Umożliwia to osobom uprawnionym ubieganie się o rentę z tytułu niezdolności do pracy w przypadku, gdy niezdolność do pracy powstała w okresach pobierania świadczeń opiekuńczych, za które nie było obowiązku opłacania składek ubezpieczeniowych, albo nie później niż w ciągu 18 miesięcy od ustania tych okresów.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że kwota świadczeń opiekuńczych jest co do zasady niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę. Również składki opłacane od tych świadczeń są odpowiednio niższe. W związku z faktem, że nawet 20/25-letnie opłacanie składek od świadczeń opiekuńczych nie zagwarantowałoby w przyszłości wypłaty emerytury w wysokości co najmniej najniższej emerytury, ustawodawca zdecydował o podwyższeniu takiej emerytury do wysokości emerytury minimalnej⁴. Stanowi to wyjątek od zasady określonej w ustawie o emeryturach i rentach z FUS – zgodnie z którą emerytura minimalna przysługuje w przypadku opłacania składek przez 20/25-lat od kwoty co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Odnosząc się do podjętej w wystąpieniu kwestii wydłużenia okresu opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe przez cały okres sprawowania opieki, dla osób pobierających świadczenia opiekuńcze, informuję, że Ministerstwo przeprowadziło bardzo szczegółową analizę prawną przedmiotowej kwestii, w tym z uwzględnieniem określonego w Konstytucji RP i nakazu równego traktowania, jak również zawartej w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych zasady równego traktowania

Specjalny zasiłek opiekuńczy i zasiłek dla opiekuna należą do świadczeń wygasających, problematyka dłuższego opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe przede wszystkim dotyczy świadczenia pielęgnacyjnego.

Wraz z wejściem w życie ustawy o świadczeniu wspierającym⁵, opiekunowie osób niepełnosprawnych, którym zostało przyznane świadczenie wspierające, podlegają ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym przez cały okres sprawowania opieki⁶. W ten sposób powstała nierówność między opiekunami osób niepełnosprawnych w zakresie okresu podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym. Nierówność ta wynika z różnicy między tytułami, z których podlegają ubezpieczeniom społecznym. Osoba

³ ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS (Dz. U. z 2023 r. poz. 1251)

⁴ art. 87 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

⁵ ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym (Dz.U. poz. 1429)

⁶ art. 13 pkt 13b ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych

niepodejmująca zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej ze względu na potrzebę udzielenia wsparcia osobie pobierającej świadczenie wspierające, podlega ubezpieczeniom przez cały okres sprawowania opieki, w przeciwieństwie do osoby otrzymującej świadczenie pielęgnacyjne, która podlega ubezpieczeniom tylko w określonym ustawowo okresie 20/25 lat.

Należy podkreślić, biorąc pod uwagę okres przejściowy wynikający z regulacji zawartych w ustawie o świadczeniu wspierającym, że okres podlegania ubezpieczeniom zależeć może tylko od decyzji o złożeniu wniosku przez osobę niepełnosprawną o przyznanie świadczenia wspierającego albo pozostaniu w sytuacji, gdy opiekun otrzymuje świadczenie pielęgnacyjne przyznane na starych zasadach. Rozwiązanie to łagodzi skutki przedstawionej wyżej nierówności, ograniczając ją do przypadków, gdy osoba niepełnosprawna nie składa wniosku o świadczenie wspierające.

Ponadto w oparciu o dane przekazane przez Centralę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Ministerstwo przeprowadziło również analizę skutków finansowych ewentualnego wprowadzenia proponowanej zmiany.

Z informacji przekazanych przez Departament Statystyki i Prognoz Aktuariatnych ZUS wynika, że kwoty przypisu składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe zewidencjonowane za świadczeniobiorcę, za którego jednostka organizacyjna pomocy społecznej, wójt, burmistrz lub prezydent miasta ma obowiązek opłacać składki wyniosły w: 2023 r. – 1 233,3 mln zł, natomiast w 2024 r. – 1 549,2 mln zł

Skutek finansowy w związku z wydłużeniem okresu opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z tytułu pobierania świadczenia pielęgnacyjnego dla osób sprawujących opiekę nad osobą posiadającą orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności szacuje się w warunkach 2026 r. na kwotę 188,5 mln zł.

Z danych ZUS wynika, że w grudniu 2024 r. 163,4 tys. osób podlegało ubezpieczeniom emerytalno-rentowym lub zdrowotnemu z tytułu pobierania świadczenia pielęgnacyjnego.

Według danych będących w posiadaniu Ministerstwa w grudniu 2024 r. wypłacono 275,3 tys. świadczeń pielęgnacyjnych, z tego 213,2 tys. na zasadach obowiązujących przed styczniem 2024. Oznacza to, że ok. 49,8 tys. osób podlegało ubezpieczeniom na mocy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników lub nie podlegało w ogóle ubezpieczeniom społecznym i zdrowotnemu z tego tytułu.

Biorąc pod uwagę powyższe informuję, że Ministerstwo rozważy przygotowanie stosownej nowelizacji, która umożliwiłaby opłacanie składek opiekunom osób niepełnosprawnych otrzymujących świadczenie pielęgnacyjne przez cały okres otrzymywania świadczenia.

Należy jednak podkreślić, że rozważając możliwość wprowadzenia przedmiotowych regulacji, powinno się mieć na uwadze również względy finansowe, tj. wpływ zmiany na stan finansów publicznych, dlatego też niezbędne będzie uzyskanie pozytywnego stanowiska Ministra Finansów i Gospodarki.

Odnosząc się natomiast do podjętej w wystąpieniu kwestii uprawnienia do zasiłku pogrzebowego, należy wyjaśnić, że prawo do zasiłku pogrzebowego jako świadczenia o charakterze ubezpieczeniowym wynika z treści art. 77 ust. 1 ustawy emerytalnej. Zgodnie z tym przepisem, zasiłek przysługuje w razie śmierci ubezpieczonego, osoby pobierającej

emeryturę lub rentę oraz członków rodziny tych osób, a także 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: małżonek (wdowa i wdowiec); rodzice, ojczym i macocha; osoby przysposabiające dzieci własne; dzieci drugiego małżonka; dzieci przysposobione i umieszczone w rodzinie zastępczej; przyjęte na wychowanie i utrzymanie przed osiągnięciem pełnoletności inne dzieci niż wymienione powyżej; rodzeństwo; dziadkowie; wnuki; osoby, nad którymi została ustanowiona opieka prawna.

Krąg osób, których śmierć powoduje powstanie prawa do zasiłku pogrzebowego jest zatem szeroki. Ponadto, zasiłek pogrzebowy przysługuje również w razie śmierci ubezpieczonego po ustaniu ubezpieczenia, jeżeli śmierć nastąpiła w okresie pobierania zasiłku chorobowego, świadczenia rehabilitacyjnego lub zasiłku macierzyńskiego.

Charakter zasiłku pogrzebowego jako świadczenia ubezpieczeniowego skutkuje tym, że jedną z osób, których śmierć powoduje powstanie prawa do tego świadczenia jest ubezpieczony. Taki status przysługuje tylko osobie fizycznej, która podlega ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowym. Obowiązek ubezpieczenia powstaje z mocy prawa albo na wniosek, przy czym rodzaj ubezpieczenia nie wpływa na prawo do świadczenia.

W przypadku śmierci osoby z niepełnosprawnością, na którą przysługiwało świadczenie pielęgnacyjne, jeżeli zgon nastąpił w okresie opłacania składek na świadczenie, opiekun będzie uprawniony do zasiłku pogrzebowego z tytułu śmierci członka rodziny. Jeśli natomiast śmierć osoby, na którą przysługiwało świadczenie nastąpi w okresie pobierania przez nią renty socjalnej, zasiłek pogrzebowy przysługuje - zgodnie z przepisami ustawy o rencie socjalnej - na zasadach i w wysokości określonych w przepisach ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, o ile zasiłek pogrzebowy lub świadczenie w wysokości zasiłku pogrzebowego nie przysługuje z innego tytułu. Jeśli osoba z niepełnosprawnością nie była ubezpieczona, prawo do zasiłku pogrzebowego będzie mieć jej opiekun, który miał opłacane składki. Jeśli opiekun nie miał opłacanych składek, prawo do zasiłku przysługuje innym członkom rodziny, określonym w art. 77 ustawy emerytalnej.

Śmierć osoby nieubezpieczonej, dodatkowo w rodzinie, w której żaden z jej członków nie ma prawa do zasiłku pogrzebowego, nie spowoduje pozostawienia jej najbliższych bez jakiegokolwiek wsparcia z tytułu tego zdarzenia.

1 stycznia 2026 r. wchodzi w życie ustawa z dnia 9 maja 2025 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw⁷, która nie tylko przewiduje podwyższenie kwoty zasiłku pogrzebowego z 4000 zł do 7000 zł, ale również wprowadza uszczegółowienie przesłanek przyznawania zasiłku celowego przez gminy.

Obecnie zasiłek celowy jest przyznawany przez gminy w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej, a także w przypadku poniesienia strat w wyniku zdarzenia losowego oraz klęski żywiołowej i ekologicznej. W szczególności zasiłek celowy może być przeznaczony na

⁷ ustawa z dnia 9 maja 2025 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 718),

sfinansowanie wyrobów medycznych, leczenia, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu.

Ww. ustawa wprowadza poszerzenie oraz uszczegółowienie przesłanek przyznawania obecnie funkcjonującego zasiłku celowego z pomocy społecznej z tytułu zdarzenia, jakim jest pogrzeb. Zasiłek celowy będzie przyznawany:

- na pokrycie kosztów pogrzebu osobie, która pokrywa koszty pogrzebu, jeśli po osobie zmarłej nie przysługuje zasiłek pogrzebowy;
- w przypadku gdy osoba, która pokrywa koszty pogrzebu, jest uprawniona do zasiłku pogrzebowego i ponosi w związku z pogrzebem nadzwyczajne, trudne do przewidzenia, niemożliwe do pokrycia z kwoty zasiłku pogrzebowego, koszty.

Od 1 stycznia 2026 r., bliscy osoby, po której nie przysługuje zasiłek pogrzebowy, nie będą pozbawieni wsparcia ze środków publicznych i zyskają uprawnienia do zasiłku służącego pokryciu kosztów jej pogrzebu.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
dr hab. Sebastian Gajewski, profesor uczelni
Podsekretarz Stanu
/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/