

Warszawa, dnia 14 maja 2025 r.

BEOS-WP-220/25

Pan Poseł
Rafał Bochenek
Przewodniczący
Komisji do Spraw Petycji

Opinia prawna

**dotycząca petycji nr BKSP-155-X-380/24 w sprawie poszerzenia katalogu osób
uprawnionych do otrzymania dodatku dopełniającego**

I. Treść i cel petycji

W przedmiotowej petycji wniesiono o przyznanie dodatku dopełniającego dla osób całkowicie niezdolnych do pracy i do samodzielnej egzystencji otrzymujących rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz emerytów całkowicie niezdolnych do pracy i do samodzielnej egzystencji wcześniej otrzymujących rentę z tytułu niezdolności do pracy. W petycji nie zawarto konkretnej propozycji zmiany określonych przepisów.

W uzasadnieniu do petycji wskazano, że przepisy przyznające dodatek dopełniający jedynie osobom otrzymującym rentę socjalną są niezgodne z Konstytucją RP, ponieważ wprowadzają nierówności pomiędzy osobami niezdolnymi do pracy i samodzielnej egzystencji znajdującymi się w takiej samej sytuacji prawnej. Jedyną różnicą jest data nabycia niezdolności do pracy. W opinii Autora petycji „różnica kwotowa jest drastyczna, natomiast potrzeby tych osób są podobne, wymagają rehabilitacji i opieki przez 24 godziny na dobę. Sprawiedliwe i zgodne z Konstytucją będzie jak wszystkie osoby całkowicie niezdolne do pracy i samodzielnej egzystencji będą otrzymywać dodatek dopełniający 2520 zł [...]”. W uzasadnieniu do petycji wskazano, że podobnego wsparcia jak dodatek dopełniający nie przyznano osobom niezdolnym do samodzielnej egzystencji, które są uprawnione do renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy przyznawanej na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia

1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1631 ze zm.) lub przeszły z tej renty na emeryturę. W opinii Autora petycji takie zróżnicowanie podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji jest niezgodne z zasadą równości wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. W petycji wskazano, że w kontekście nabycia uprawnień do renty cechą istotną jest stan zdrowia danej osoby, który skutkuje trwałą niezdolnością do wykonywania pracy. W tym kontekście renta socjalna jest instytucją zbliżoną do renty z tytułu niezdolności do pracy/osób będących na emeryturze po takiej rencie. Ponadto osoby ubiegające się o rentę z tytułu niezdolności do pracy musiały dodatkowo spełnić przesłanki w zakresie stażu ubezpieczeniowego, które nie są uwzględniane w przypadku osób uprawnionych do renty socjalnej.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja będąca przedmiotem niniejszej opinii dotyczy zmiany ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, stanowi, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja ta mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 oraz ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach (t.j. z Dz.U. z 2018 r., poz. 870), gdyż zawiera prawidłowe oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję oraz wskazanie przedmiotu petycji.

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Z treści petycji wynika, że celem petycji jest podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu przyznania dodatku dopełniającego dla osób całkowicie niezdolnych do pracy i

do samodzielnej egzystencji otrzymujących rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz emerytów wcześniej otrzymujących rentę z tytułu niezdolności do pracy.

Zasady i tryb przyznawania oraz wypłaty renty socjalnej oraz dodatku dopełniającego określa ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 420). Regulacje dotyczące renty z tytułu niezdolności do pracy oraz emerytury nabytej przez osoby, które wcześniej pobierały rentę z tytułu niezdolności do pracy, są zawarte w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Renta socjalna stanowi świadczenie pieniężne przysługujące osobom całkowicie niezdolnym do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu, jeżeli niezdolność do pracy powstała przed ukończeniem 18 roku życia (przed ukończeniem 25. roku życia w przypadku osób studiujących lub w trakcie kształcenia w szkole doktorskiej, studiów doktoranckich lub aspirantury naukowej). *Renta socjalna, wobec szczególnego charakteru tego świadczenia, jest zasadniczo przeznaczona dla osób, które ze względu na stan zdrowia nie mają jakiegokolwiek stażu ubezpieczeniowego, gdyż ich niezdolność powstała przed wejściem na rynek pracy, zaś celem tego świadczenia jest zapewnienie osobie, spełniającej ustawowe warunki do jej przyznania, środków finansowych niezbędnych do życia¹.* Renta socjalna ma za zadanie kompensować brak możliwości nabycia uprawnień do świadczeń z systemu ubezpieczenia społecznego².

Ustawą z dnia 27 września 2024 r. o zmianie ustawy o rencie socjalnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 1615) wprowadzono do systemu prawa dodatek dopełniający do renty socjalnej w wysokości 2520 zł dla osób całkowicie niezdolnych do pracy i samodzielnej egzystencji. Dodatek dopełniający wynosił: 2520 zł (styczeń i luty 2025 r.). Od dnia 1.03.2025 r. kwota dodatku dopełniającego wynosi 2610,72 zł zgodnie z komunikatem Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 14.02.2025 r. w sprawie kwoty dodatku dopełniającego (M.P. z 2025 r. poz. 133). Wypłaty dodatku rozpoczną się w maju 2025 r. (w terminach płatności rent socjalnych), jednak z wyrównaniem od stycznia.

¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie - III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 29 września 2022 r. III AUa 463/21.

² Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 10 listopada 2022 r. II CSKP 660/22, Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 10 listopada 2022 r. II CSKP 660/22.

Natomiast renta z tytułu niezdolności do pracy jest świadczeniem przewidzianym w ramach ubezpieczenia rentowego. Nabycie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy wymaga łącznie spełnienia następujących warunków: wystąpienia niezdolności do pracy (częściowej lub całkowitej), posiadania wymaganego okresu ubezpieczeniowego (jest on uzależniony od wieku ubezpieczonego³ i wynosi od 1 roku do 5 lat) oraz zajścia zdarzenia objętego ochroną w okresie ubezpieczenia albo nie później niż w ciągu 18 miesięcy od jego ustania. Ponadto w stosunku do osób, u których niezdolność do pracy powstała po ukończeniu 30 lat, wprowadzono dodatkowy warunek – okres 5 lat ubezpieczenia musi zaistnieć w ciągu ostatniego 10-lecia przed zgłoszeniem wniosku o rentę lub przed dniem powstania niezdolności do pracy. Powyższe oznacza, że osoby ubiegające się o rentę z tytułu niezdolności do pracy muszą spełnić dodatkowe przesłanki w zakresie stażu ubezpieczeniowego, związanego z obowiązkiem opłacania składek, które nie są uwzględniane przy ustalaniu prawa do renty socjalnej. Wymóg stażu ubezpieczeniowego oznacza, że osoby te przez określony czas podlegały obowiązkowi ubezpieczenia społecznego i z tego tytułu opłacały składki na ubezpieczenie rentowe. Szczególną regulację ustawodawca przewidział w stosunku do emerytów, którzy wcześniej pobierali rentę z tytułu niezdolności do pracy. Emeryturę przyznaje się z urzędu zamiast pobieranej renty z tytułu niezdolności do pracy osobie, która osiągnęła wiek emerytalny wynoszący 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn oraz podlegała ubezpieczeniu społecznemu albo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym⁴. Przyznanie dodatku dopełniającego powoduje, że świadczenia znacznej grupy osób, które wniosły określony wkład finansowy do systemu (rencistów otrzymujących tylko rentę z tytułu niezdolności do pracy) mogą być istotnie niższe niż osób, które nie opłacały w ogóle składek (rencistów otrzymujących rentę socjalną i dodatek dopełniający).

Wprowadzenie uprawnienia do dodatku dopełniającego dla wąskiej grupy rencistów socjalnych prowadzi do znaczącego zróżnicowania sytuacji prawnej osób całkowicie niezdolnych do pracy oraz niezdolnych do samodzielnej egzystencji. Z

³ 1 rok – jeżeli stałeś się niezdolny do pracy zanim ukończysz 20 lat,
2 lata – jeżeli stałeś się niezdolny do pracy między 20 a 22 rokiem życia,
3 lata – jeżeli stałeś się niezdolny do pracy między 22 a 25 rokiem życia,
4 lata – jeżeli stałeś się niezdolny do pracy między 25 a 30 rokiem życia,
5 lat – jeżeli stałeś się niezdolny do pracy po ukończeniu 30 lat,

⁴ Art. 27a ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

punktu widzenia wysokości tego świadczenia grupa osób uprawnionych do renty socjalnej jest uprzywilejowana w stosunku do innych grup osób niezdolnych do pracy i niezdolnych do samodzielnej egzystencji.

Kwestia dodatku dopełniającego przysługującego rencistom socjalnym w kontekście osób uprawnionych do renty z tytułu niezdolności do pracy była przedmiotem analizy prawnej na etapie procesu legislacyjnego. W opinii dotyczącej przedmiotowej kwestii podniesiono, że „takie zróżnicowanie sytuacji podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji budzi uzasadnione wątpliwości co do zgodności z zasadą równości, o której mowa w art. 32 ust. 1 Konstytucji”⁵. W ww. opinii odniesiono się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i wskazano, że „zwraca on uwagę, iż wprawdzie nie jest możliwe zagwarantowanie absolutnej równości w ramach systemu emerytalno-rentowego, jednak system ten powinien opierać się na zasadach powszechności i względnej jednolitości kryteriów przyznawania świadczeń i określania ich wysokości. Ustawodawca dysponuje znaczną swobodą wprowadzania korzystniejszych uprawnień dla pewnych grup, swoboda ta nie jest jednak nieograniczona”. Trybunał Konstytucyjny określił, że od zasady równości można odstąpić jeżeli wprowadzone zróżnicowanie: 1) jest racjonalnie uzasadnione z uwagi na cel i treść wprowadzających je przepisów (ma charakter relewantny); 2) jest proporcjonalne, tj. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku różnego traktowania podmiotów podobnych; 3) ma podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych, uzasadniających odmienne traktowanie podmiotów podobnych. W opinii podkreślono, że „ani uzasadnienie projektu ustawy, ani analiza przyjętych przez ustawodawcę w nowelizacji rozwiązań, nie potwierdzają spełnienia wynikających z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego warunków odstąpienia od zasady równości. W związku z powyższym w opinii przyjęto tezę, że ustawa budzi wątpliwość co do zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji”. Zaproponowano pilne podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do objęcia dodatkowym wsparciem osób uprawnionych do renty z tytułu całkowitej niezdolności

⁵ I. Kozera – Rytel, Opinia do ustawy o zmianie ustawy o rencie socjalnej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 152) z dnia 7 października 2024 r, Kancelaria Senatu Biuro Legislacyjne; <https://www.senat.gov.pl/prace/opinie-i-ekspertyzy/?kadencja=11&rok=2024&pp=100> [dostęp z dnia 2 maja 2025 r.].

do pracy będących niezdolnymi do samodzielnej egzystencji, w formie odrębnej ustawy.

W szerszym kontekście należy wskazać, że renciści socjalni stanowią jedynie część osób z niepełnosprawnościami. W społeczeństwie funkcjonują osoby, których stan zdrowia jest podobny do osób, które uzyskały orzeczenie o niezdolności do samodzielnej egzystencji. Ponadto są również osoby z niepełnosprawnościami, które nie mają prawa do żadnej renty, ponieważ utraciły sprawność po okresie nauki, ale zanim nabyły odpowiedni do wieku staż ubezpieczenia. W przypadku osób uprawnionych do renty socjalnej i osób nabywających prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy ich status w kontekście stwierdzenia istnienia ryzyka socjalnego (niezdolności do pracy i niezdolności do egzystencji) jest taki sam. Różnica pomiędzy tymi osobami dotyczy rodzaju otrzymywanego świadczenia (renta z tytułu niezdolności do pracy i renta socjalna), które jest związane z datą powstania ryzyka. Przyznanie dodatkowego świadczenia (dodatku dopełniającego) tylko ograniczonej grupie osób znajdującej się w tej samej sytuacji faktycznej, stanowiącej przesłankę przyznania świadczeń ze środków publicznych budzi wątpliwości prawne. Otrzymywanie tego dodatkowego świadczenia powoduje, że łącznie uzyskiwane przez uprawnionego rencistę socjalnego świadczenia mogą przewyższać znacznie wysokość renty z tytułu niezdolności do pracy. W konsekwencji osoby, które stały się osobami niezdolnymi do pracy i niezdolnymi do samodzielnej egzystencji w późniejszym wieku lub emerytami, mimo opłacania składek emerytalno-rentowych będą w gorszej sytuacji niż osoby, które są osobami z niepełnosprawnościami od dzieciństwa. Należy wskazać, że co do zasady poziom funkcjonowania oraz potrzeby rencistów socjalnych i pozostałych osób niezdolnych do pracy i samodzielnej egzystencji nie różnią się w sposób istotny – dotyczą tego samego ryzyka socjalnego. Nie wydaje się, aby moment powstania niezdolności do pracy i niezdolności do samodzielnej egzystencji skutkujący uzyskaniem prawa do odmiennych świadczeń i w konsekwencji uprawnieniem do dodatkowego świadczenia stanowił kryterium relewantne i uzasadniające tak istotne zróżnicowanie sytuacji prawnej i finansowej osób znajdujących się w tej samej sytuacji faktycznej, determinowanej przez stan zdrowia⁶. W tym kontekście takie rozwiązanie prawne może budzić wątpliwości w kwestii zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

⁶ Do kryterium wieku odniósł się TK zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. K 38/13. TK wskazał, że art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą

Wprowadzenie w życie propozycji zawartej w petycji prowadziłoby do dokonania zmian w funkcjonującej koncepcji zabezpieczenia społecznego w Polsce. Co zasady podstawowym świadczeniem przysługującym z tytułu wystąpienia niezdolności do pracy jest renta (analogicznie renta socjalna). Niezdolność do samodzielnej egzystencji nie jest podstawowym ryzykiem socjalnym i ryzykiem ubezpieczeniowym w ubezpieczeniu rentowym a ma jedynie charakter uzupełniający. Wprowadzenie do systemu prawa dodatku dopełniającego (zwłaszcza w takiej wysokości) powoduje istotne implikacje prawne. W niektórych przypadkach świadczenie podstawowe, czyli renta, straci przymiot podstawowego źródła utrzymania rencisty, ponieważ będzie niższa niż wysokości dodatku dopełniającego przysługującego renciście socjalnemu. W związku z powyższym powszechne wprowadzenie dodatku dopełniającego dla rencistów niezdolnych do pracy i niezdolnych do samodzielnej egzystencji oraz emerytów będących wcześniej rencistami prowadziłoby do powstania nowej koncepcji świadczeń socjalnych, która miałaby konsekwencje o znaczeniu systemowym dla prawa do zabezpieczenia społecznego.

Realizacja postulatu zawartego w petycji wiązałaby się ze znacznymi kosztami finansowymi dla systemu ubezpieczeń społecznych, ponieważ z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wypłacane byłyby dodatkowe świadczenia. Ze względu na trwały deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych konieczne byłoby w tym zakresie zwiększenie dotacji budżetu państwa.

V. Podsumowanie

Petycją nr BKSP-155-X-380/24 wniesiono o podjęcie działań ustawodawczych, w celu przyznania dodatku uzupełniającego dla osób całkowicie niezdolnych do pracy i do samodzielnej egzystencji otrzymujących rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz emerytów całkowicie niezdolnych do pracy i do samodzielnej egzystencji wcześniej otrzymujących rentę z tytułu niezdolności do pracy.

Zaproponowana w petycji zmiana prowadziłaby do zrównania uprawnień osób u których wystąpiło takie samo ryzyko socjalne – całkowita niezdolność do pracy i niezdolność do samodzielnej egzystencji. W obecnym stanie prawnym osoby te w

niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

zależności od rodzaju przysługującego im świadczenia są uprawnione bądź nie mają prawa do dodatku dopełniającego. Wprowadzenie w życie propozycji zawartej w petycji prowadzić może do dokonania istotnych zmian w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce, w szczególności w zakresie funkcji renty z tytułu niezdolności do pracy jako podstawowego świadczenia mającego zabezpieczyć środki utrzymania renciście niezdolnemu do pracy. Ponadto realizacja postulatu zawartego w petycji wiązałaby się ze znaczącymi kosztami finansowymi dla systemu ubezpieczeń społecznych.

W związku z powyższym należy rekomendować skierowanie przez Komisję dezyderatu do Ministry Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Finansów.

Autor:

dr hab. Magdalena Szczepańska

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Piotr Chybalski

/podpisano elektronicznie/

Deskrytory bazy REX: petycja; zabezpieczenie społeczne, emerytury i renty

Weryfikacja: A. Tomaszewska