

Warszawa, 15 lipca 2025 r.

BEOS-WP-750/25

Pan Poseł
Rafał Bochenek
Przewodniczący
Komisji do Spraw Petycji

Opinia prawna
dotycząca petycji nr BKSP-155-X-468/25 w sprawie zniesienia limitu
kwotowego wysokości otrzymywanych świadczeń jako warunku otrzymania
tzw. renty wdowiej

I. Treść i cel petycji

W petycji zwrócono się z żądaniem zmiany przepisów określających kryterium dochodowe (limit kwotowy wysokości otrzymywanych świadczeń – emerytury i renty rodzinnej) w odniesieniu do tzw. renty wdowiej.

W uzasadnieniu do petycji wskazano, że kryterium trzykrotności najniższej emerytury „jest dyskryminujące i bardzo mocno krzywdzące dla tej części emerytów, którzy podobnie jak ja, pracowali przez wiele lat i płacili uczciwie składki emerytalne”. Autor petycji podniósł, że powoduje ono, iż nie opłaca się pracować przez 40 lat i odprowadzać składki. Ponadto w uzasadnieniu do petycji wskazano, że w przypadku świadczenia 800+ nie zastosowano kryterium dochodowego w stosunku do uprawnionych do tego świadczenia. W petycji nie zawarto konkretnej propozycji zmiany wysokości obecnie obowiązującego limitu, ewentualnie zniesienia go w całości, ale w uzasadnieniu do petycji odniesiono się do parametru trzykrotności

średniej emerytury, który może stanowić odniesienie do skonstruowania nowej regulacji w tym zakresie.

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 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach (Dz. U. z 2018 r., poz. 870).

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

Propozycja zawarta w petycji dotyczy limitu kwotowego wysokości otrzymywanych świadczeń (emerytury i renty rodzinnej) jako warunku otrzymania tzw. renty wdowiej. W petycji nie sprecyzowano jednoznacznie, czy propozycja zmiany ustawy odnosi się do zwiększenia przedmiotowego limitu, czy też do jego całkowitego zniesienia.

Tak zwana renta wdowia to prawo uprawniające wdowę lub wdowca posiadających prawo do emerytury lub innych świadczeń emerytalnych oraz do renty rodzinnej po zmarłym małżonku do łączenia tych świadczeń (pobieranie w całości jednego świadczenia i drugiego świadczenia w części). Zgodnie z art. 95a ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹, osoba uprawniona ma prawo do wypłaty ww. świadczeń w przypadku: osiągnięcia wieku emerytalnego (60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn),

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1631, ze zm., dalej: „ustawa o emeryturach i rentach z FUS”.

pozostawania we wspólności małżeńskiej do dnia śmierci małżonka oraz nabycia prawa do renty rodzinnej po zmarłym małżonku nie wcześniej niż 5 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Na mocy art. 95a ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS wysokość sumy świadczeń, o których mowa w ust. 1 (emerytury i renty rodzinnej), nie może przekroczyć trzykrotności kwoty najniższej emerytury, o której mowa w art. 85 ust. 2 ww. ustawy. Stosownie do art. 95a ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, *Do limitu ustalonych świadczeń w zbiegu, o którym mowa w ust. 4, uwzględnia się świadczenia, o których mowa w ust. 1² i 10³, a także świadczenia wypłacane przez instytucje zagraniczne oraz świadczenia i dodatki o charakterze innym niż jednorazowe wypłacane na podstawie ustawy lub na podstawie odrębnych przepisów wraz ze świadczeniami, o których mowa w ust. 1.* Od 1 marca 2025 roku limit ten wynosi 5 636,73 zł brutto. W konsekwencji nie wszystkie osoby uprawnione do przedmiotowych świadczeń (renty rodzinnej i świadczenia emerytalnego) uzyskają prawo do łącznego nabycia tych świadczeń na podstawie art. 95a ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

W kwestii przedmiotowego limitu i w związku z pojawiającymi się zarzutami w skargach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się o zajęcie stanowiska do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁴. W odpowiedzi na powyższe pismo Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wyjaśnił, że „warunki te wynikają z konieczności skierowania wsparcia w postaci renty wdowiej do osób najbardziej potrzebujących, które śmierć małżonka odczuły w sposób dotkliwy finansowo, a ze względu na swój wiek nie miały już możliwości samodzielnie poprawić swojej sytuacji bytowej. Wprowadzenie tych warunków jest rozwiązaniem kompromisowym, wynikającym z możliwości odpowiedzialnego wdrożenia nowego rozwiązania do systemu emerytalno-rentowego, przy uwzględnieniu oczekiwań wnioskodawców projektu obywatelskiego, a także

²Renty rodzinne, emerytury, emerytury rolnicze, emerytury z ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych i członków ich rodzin, emerytury wojskowe, emerytury policyjne, zasiłek przedemerytalny, świadczenie przedemerytalne, emerytury pomostowe, nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, renty z tytułu niezdolności do pracy, w tym renty szkoleniowe, renty rolnicze z tytułu niezdolności do pracy, renty rolnicze szkoleniowe, renty z ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych i członków ich rodzin, wojskowe renty inwalidzkie albo policyjne renty inwalidzkie.

³Emerytury lub renty przyznane przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 82, o ile z decyzji przyznającej to świadczenie wynika, że emerytura lub renta jest wypłacana niezależnie od wypłaty innych świadczeń; emerytury lub renty przyznane przez Prezesa Zakładu na podstawie art. 83; świadczenie honorowe z tytułu ukończenia 100 lat życia, o którym mowa w ustawie z dnia 18 października 2024 r. o świadczeniu honorowym z tytułu ukończenia 100 lat życia (Dz. U. poz. 1674).

⁴ Pismo z 27 listopada 2024 r., Nr III.7060.717.2024.AI.

możliwości Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i budżetu państwa, z którego dotowany jest FUS. Jednocześnie informuję Pana Rzecznika, że zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 26 lipca 2024 r. Rada Ministrów dokona w 2028 roku weryfikacji wskaźnika wysokości świadczeń w zbiegu, w celu oceny możliwości i zasadności jego ewentualnego podwyższenia, uwzględniając na tle sytuacji społeczno-gospodarczej kraju sytuację dochodową grup osób uprawnionych na mocy niniejszej ustawy do wypłaty świadczeń w zbiegu. Będzie to stanowiło okazję do podjęcia ewentualnej dyskusji również co do kształtu innych rozwiązań w tym zakresie”⁵.

W polskim systemie zabezpieczenia społecznego obowiązują określone zasady otrzymywania świadczeń, w szczególności w przypadku nabycia prawa do kilku świadczeń jednocześnie. „Zbieg prawa do świadczeń polega na nabyciu przez jedną osobę praw do więcej niż jednego świadczenia z ubezpieczeń społecznych lub z zaopatrzenia emerytalno-rentowego. Przepisy ustaw regulujących uprawnienia do tych świadczeń określają skutki zaistnienia takiej sytuacji w zakresie wypłaty świadczeń, przewidując rozwiązania polegające na pobieraniu przez osobę uprawnioną więcej niż jednego świadczenia bez ograniczeń, pobierania więcej niż jednego świadczenia z ograniczeniami i pobierania tylko jednego świadczenia wyższego lub wybranego przez zainteresowanego”⁶. W odniesieniu do systemu ubezpieczeń społecznych reguła zbiegu świadczeń została określona w art. 95 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Na mocy tego przepisu w razie zbiegu u jednej osoby prawa do kilku świadczeń przewidzianych w ustawie wypłaca się jedno z tych świadczeń – wyższe lub wybrane przez zainteresowanego.

Instytucja tzw. renty wdowiej jest nową konstrukcją wprowadzoną do systemu zabezpieczenia społecznego, przewidującą uprawnienie do pobierania jednocześnie dwóch świadczeń (emerytury i renty rodzinnej), ale z określonymi ograniczeniami. Ustawodawca przewidział, że uprawniony ma prawo do jednego świadczenia w pełnej wysokości, a do drugiego jedynie w części określonej w przepisach prawa. W przypadku tzw. renty wdowiej ustawodawca zmodyfikował zasady nabywania przedmiotowych dwóch świadczeń w porównaniu do warunków nabywania ich jako świadczeń samodzielnych. Modyfikacje te mają różny charakter i dotyczą różnych aspektów tej instytucji. W szczególności odnoszą się do wieku uprawnionego, który

⁵ Pismo z 12 grudnia 2024 r., Nr DUS-II.070.96.2024.MBu.

⁶ M. Wrębiakowska-Marzec, *komentarz do art. 95, Nb 1, Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, w: B. Gudowska, K. Ślęzak, (red.).

musi on osiągnąć, aby nabyć prawo do renty rodzinnej, oraz wprowadzenia limitu wysokości otrzymywanych świadczeń (emerytury i renty rodzinnej), którego przekroczenie pozbawia prawa do pobierania ich jednocześnie w ramach tzw. renty wdowiej.

Renta wdowia jest nową instytucją w systemie zabezpieczenia społecznego, ale stanowi ona odmianę konstrukcji zbiegu prawa do świadczeń, zmodyfikowaną z uwzględnieniem różnych parametrów. Renta wdowia jest rozwiązaniem korzystniejszym w porównaniu do obowiązującej wcześniej ogólnej reguły zbiegu przewidującej, że w razie zbiegu u jednej osoby prawa do kilku świadczeń przewidzianych w ustawie wypłaca się jedno z tych świadczeń – wyższe lub wybrane przez zainteresowanego. Została ona przewidziana dla określonej grupy ubezpieczonych (wdów, wdowców), zdefiniowanych na podstawie kryterium stanu cywilnego. Należy wskazać, że system ubezpieczeń społecznych i system zaopatrzenia społecznego nie opierają się na kryterium dochodowym, ale odnoszą się do wkładu ubezpieczonego do systemu i nie są to systemy wsparcia dla osób ubogich. W przypadku tzw. renty wdowiej jedno z przysługujących świadczeń – renta rodzinna – nie jest jednak świadczeniem uzyskanym na podstawie przynależności do systemu uprawnionego, a na podstawie uprawnień zmarłego żywiciela. W związku z powyższym tzw. renta wdowia nie jest świadczeniem przysługującym wyłącznie na podstawie indywidualnego wkładu ubezpieczonego do systemu.

Wprowadzenie ograniczenia przewidującego, że wysokość sumy świadczeń przysługujących w ramach tzw. renty wdowiej nie może przekroczyć trzykrotności kwoty najniższej emerytury, wpływa w istotny sposób na krąg osób uprawnionych. Dotyczy ono w szczególności osób pobierających wyższe świadczenia oraz osób, których małżonkowie pobierali wyższe świadczenia. Osoby te w następstwie śmierci jednego ze współmałżonków, tak jak osoby pobierające niższe świadczenia, jednak również tracą istotną część dochodów wspólnego budżetu domowego. Powyższe oznacza, że tzw. renta wdowia stanowi rodzaj wsparcia dla uboższych emerytów, a nie jest uprawnieniem przysługującym ogółowi osób spełniających kryteria podmiotowe. Należy ponadto wskazać, że taka regulacja może powodować, że uprawnieni bądź osoby potencjalnie uprawnione do tzw. renty wdowiej nie będą zainteresowane zwiększaniem wysokości własnych świadczeń poprzez dłuższą aktywność zawodową, ponieważ w takim przypadku ze względu na istniejący limit wysokości pobieranych świadczeń stracą one uprawnienie do renty wdowiej.

W świetle art. 67 Konstytucji RP ze względu na zawarte w nim sformułowanie „zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa” przyjmuje się, iż ustawodawcy została pozostawiona daleko idąca swoboda regulacyjna w zakresie kształtowania praw obywateli ⁷. Swoboda regulacyjna ustawodawcy ma wielokierunkowy charakter. Konstytucja nie gwarantuje stałego rozwoju systemu świadczeń socjalnych ani nie nakłada na ustawodawcę obowiązku maksymalnej rozbudowy tego systemu. Regulacje ustawowe muszą być kształtowane w taki sposób, aby z jednej strony uwzględniały istniejące potrzeby, a z drugiej możliwości ich zaspokojenia. Granice tych możliwości wyznaczane są przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak np. równowaga budżetowa⁸. W świetle powyższej normy konstytucyjnej należy uznać, że w gestii ustawodawcy leży określenie rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach zabezpieczenia społecznego, ich charakteru, zasad ich nabywania oraz ich wysokości. W związku z powyższym ustawodawca może wprowadzać nowe rozwiązania prawne w zakresie zabezpieczenia społecznego dla określonych grup obywateli, w tym przypadku wdów i wdowców. W jego gestii leży ustalenie m.in. sposobu określania ograniczeń w zakresie uprawnień do świadczeń.

Należy wskazać, że zmiana ustawy polegająca na podwyższeniu lub zniesieniu limitu kwotowego wysokości otrzymywanych świadczeń jako warunku otrzymania tzw. renty wdowiej wiąże się ze zwiększeniem wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i budżetu państwa, z którego dotowany jest FUS na wypłatę renty wdowiej. W zależności od przyjętej w ustawie regulacji (zwiększenie limitu lub jego zniesienie) inne byłyby koszty wejścia w życie proponowanej zmiany. Kwestia ta wymagałaby dokonania odrębnej analizy ekonomicznej.

V. Podsumowanie

W petycji nr BKSP-155-X-468/25 w sprawie limitu kwotowego wysokości otrzymywanych świadczeń (emerytury i renty rodzinnej) jako warunku otrzymania tzw. renty wdowiej zaproponowano regulację zmieniającą to kryterium dochodowe. Wprowadzenie zaproponowanych zmian w istotny sposób modyfikowałoby konstrukcję tzw. renty wdowiej. Ponadto nie odpowiadałoby to wskazanemu przez

⁷ Zob. np. wyrok TK z 13 listopada 2012 r., sygn. K 2/12, pkt III.3.1; wyrok TK z 21 października 2014 r., sygn. K 38/13, cz. III.2.

⁸ Zob. np. wyrok TK z 26 czerwca 2019 r., sygn. SK 2/17, pkt III.3.3.5.

Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej założeniu, że warunek ten wynika z konieczności skierowania wsparcia w postaci renty wdowiej do osób najbardziej potrzebujących.

Dodatkowo, zasadne byłoby dokonanie pogłębionej analizy ekonomicznej w kontekście określenia kosztów wejścia w życie zaproponowanej w petycji zmiany ustawy.

W związku z powyższym należy rekomendować nieuwzględnienie przez Komisję żądania będącego przedmiotem petycji.

Autor:

dr hab. Magdalena Szczepańska
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik
/podpisano elektronicznie/

Deskryptory bazy REX: petycja, ubezpieczenie społeczne, emerytury i renty
Weryfikacja: Beata Bińkowska