

**Dr hab. Monika Lewandowicz-Machnikowska**  
adiunkt w Instytucie Prawa Cywilnego  
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii  
Uniwersytet Wrocławski

## **Renta socjalna**

### **1. Regulacja prawna**

Renta socjalna wywodzi się ze świadczeń pomocy społecznej. Świadczenie o tej nazwie wprowadzono w 1996 r., dodając art. 27a do nieobowiązującej już ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej<sup>1</sup>. Następnie przepis ten uchylono i jego zwięzłą regulację zastąpiła odrębna ustawa o rencie socjalnej, która określa zasady i tryb przyznawania oraz wypłaty tego świadczenia<sup>2</sup>. Ponadto do renty socjalnej w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio wskazane szczegółowo przepisy ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>3</sup> oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>4</sup>. Problematyka przyznawania renty opisana jest w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy, a w kwestiach nieuregulowanych w ustawie o rencie socjalnej do postępowania w sprawach o rentę socjalną stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.

### **2. Przesłanki nabycia prawa do renty socjalnej**

Ogólnie krąg podmiotów, do których adresowana jest renta socjalna, określa art. 2 u.r.s. Świadczenie to przysługuje obywatelom polskim oraz niektórym cudzoziemcom zamieszkującym na terytorium RP, szczegółowo wskazanym w art. 2 u.r.s. Termin „zamieszkiwanie” nie został w ustawie o rencie socjalnej zdefiniowany. Należy zatem odwołać się do definicji sformułowanej w sposób uniwersalny, a taką zawiera art. 25 k.c., który stanowi, że miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Ustalając miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o rentę socjalną, należy brać pod uwagę w szczególności jej zamiar, ale również sytuację rodzinną, osobistą i zawodową. O miejscu zamieszkania decyduje

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, Dz. U. Nr 100, poz. 459.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej, Dz. U. z 2013 r., poz. 982 ze zm., zwana dalej u.r.s.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 121.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 748., dalej ustawa o FUS.

czynnik zewnętrzny, polegający na faktycznym przebywaniu, oraz zamiar stałego pobytu, występujące łącznie. Do określenia miejsca zamieszkania istotne jest przede wszystkim faktyczne przebywanie w określonej miejscowości, ponieważ w ten sposób manifestuje się również wola osoby. Powszechnie przyjmuje się jednak, że czasowa zmiana miejsca pobytu pozostaje bez wpływu na ustalenie miejsca zamieszkania. Wskazując osoby uprawnione do renty socjalnej, ustawodawca wymagał do dnia 10 lipca 2013 r., aby osoby ubiegające się o świadczenie nie tylko zamieszkiwały, ale również przebywały na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wyrokiem z dnia 25 czerwca 2013 r.<sup>5</sup> Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie i realizację prawa do renty socjalnej od wymogu przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W konsekwencji tego wyroku zmieniono treść ustawy o rencie socjalnej, a biorąc pod uwagę motywy rozstrzygnięcia przedstawione w treści samego wyroku, normy wynikające z obowiązującej zasady niedyskryminacji obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz zasadę solidarności i sprawiedliwości społecznej, wymóg faktycznego przebywania pominięto również w przypadku innych podmiotów ubiegających się o rentę socjalną, np. obywateli Unii Europejskiej zamieszkujących na terytorium RP<sup>6</sup>.

Szczegółowe warunki, które musi spełniać osoba, aby uzyskać rentę socjalną, określa art. 4 u.r.s. Pierwszym z nich jest osiągnięcie pełnoletności, czyli ukończenie 18 lat życia lub zawarcie małżeństwa. Po drugie, osoba taka musi zostać uznana za całkowicie niezdolną do pracy z powodu naruszenia sprawności organizmu. Ustalenia całkowitej niezdolności do pracy dokonuje lekarz orzecznik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, na zasadach i w trybie określonych w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>7</sup>. Art. 5 u.r.s. stanowi, że w sprawach w niej nieuregulowanych stosuje się odpowiednio m.in. art. 12–14 ustawy o FUS. Przepisy te regulują pojęcie niezdolności do pracy oraz sposób orzekania o niej. Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o FUS, całkowicie niezdolną do pracy jest osoba, która utraciła zdolność do wykonywania jakiegokolwiek pracy. Zachowanie zdolności do pracy w warunkach określonych w przepisach o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych nie stanowi przeszkody do orzeczenia całkowitej niezdolności do pracy. Możliwość uznania całkowitej niezdolności do pracy jest wykluczona przy zachowaniu choćby ograniczonej zdolno-

<sup>5</sup> Wyrok TK, P 11/12, Dz. U. z 2013 r., poz. 804.

<sup>6</sup> Zob. uzasadnienie projektu ustawy z dnia 25 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o rencie socjalnej i ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. z 2014 r., poz. 1175, Sejm RP VII kadencji, nr druku: 2480.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 748 ze zm., dalej jako ustawa o FUS.

ści do pracy w tzw. normalnych warunkach<sup>8</sup>. Stosowanie przepisów o orzekaniu o całkowitej niezdolności do pracy dla celów renty z tytułu niezdolności do pracy z ustawy o FUS w stosunku do osób ubiegających się o rentę socjalną rodzi jednak trudności<sup>9</sup>. Z rodzajem orzeczonej całkowitej niezdolności do pracy wiąże się rodzaj renty socjalnej, ponieważ może ona być rentą stałą – jeżeli całkowita niezdolność do pracy jest trwała, lub rentą okresową – jeżeli całkowita niezdolność do pracy jest okresowa.

Kolejnym warunkiem niezbędnym do uzyskania renty socjalnej jest to, by naruszenie sprawności organizmu powodujące całkowitą niezdolność do pracy powstało w jednym z okresów wskazanych w ustawie, czyli: 1) przed ukończeniem 18. roku życia; 2) w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej – przed ukończeniem 25. roku życia; 3) w trakcie studiów doktoranckich lub aspirantury naukowej. Z przepisów ustawy wynika, że naruszenie sprawności organizmu powodujące niezdolność do pracy ma powstać w okresach wskazanych w ustawie, natomiast całkowita niezdolność do pracy może powstać w okresach późniejszych. Określenie „naruszenie sprawności organizmu” nie jest zdefiniowane w u.r.s. W literaturze przyjmuje się, że posługując się tym zwrotem, ustawodawca pozostawił organom orzekającym ustalenie, na czym polega istota tego naruszenia<sup>10</sup>. Należy podkreślić, że ustawa nie określa żadnych dodatkowych okoliczności związanych z „naruszeniem sprawności organizmu”, co może wskazywać na to, że chodzi o każde naruszenie, nawet jeśli nie osiąga ono jakiegoś konkretnego poziomu, np. nie powoduje choćby częściowej niezdolności do pracy. Takie sformułowania ustawowe są przyczyną trudności orzeczniczych, kierując się bowiem samą treścią ustawy, można uznać, że nawet łagodny uraz zachodzący w okresie dzieciństwa i pozostający w związku z aktualnym schorzeniem powodującym całkowitą niezdolność do pracy może stanowić podstawę do przyznania renty socjalnej<sup>11</sup>. Niewątpliwie jednak między naruszeniem sprawności organizmu powstałym w okresach wskazanych w ustawie a całkowitą niezdolnością do pracy, ustaloną nawet znacznie później, powinien istnieć związek przyczynowy rozumiany w ten sposób, że bez naruszenia sprawności organizmu w okresie dzieciństwa czy nauki nie doszłoby do powstania całkowitej niezdolności do pracy<sup>12</sup>. W orzecznictwie przyjmuje się słusznie, że legitymowanie się orzeczeniem

<sup>8</sup> Zob. M. Bartnicki, [w:] K. Antonów, M. Bartnicki, B. Suchacki, *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, Kraków 2004, s. 91.

<sup>9</sup> Zob. M. Lewandowicz-Machnikowska, M. Zagrosik, *Prawo do renty socjalnej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2005, nr 5, s. 30.

<sup>10</sup> A. Drahl, *Prawo do renty socjalnej osób całkowicie niezdolnych do pracy w wyniku doznania naruszenia sprawności organizmu przed ukończeniem 18 roku życia lub nauki*, „Administracja” 2010, nr 1, s. 39.

<sup>11</sup> T. Zyss, J. Boroń, R.T. Hese, *Problemy orzecznicze związane z tzw. rentą socjalną, czyli o błędzie leżącym u podstaw koncepcji tego rozwiązania orzeczniczego*, „Archiwum Medycyny Sądowej i Krymologii” 2007, nr 57, 153–158.

<sup>12</sup> Zob. wyrok SN z dnia 14 maja 2009 r., I UK 346/08, LEX nr 515411.

o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności<sup>13</sup> nie jest równoznaczne ze spełnieniem przesłanki całkowitej niezdolności do pracy, o której mowa w art. 4 u.r.s.<sup>14</sup>

Oprócz spełnienia przesłanek pozytywnych, od których zależy uzyskanie renty socjalnej, nie mogą zachodzić okoliczności wyłączające prawo do świadczenia. Renta socjalna nie przysługuje osobie uprawnionej do emerytury, uposażenia w stanie spoczynku, renty z tytułu niezdolności do pracy, renty inwalidzkiej, ani osobie pobierającej świadczenie o charakterze rentowym z instytucji zagranicznych, rentę strukturalną, a także osobie uprawnionej do zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego lub nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego. Renta socjalna nie przysługuje również osobie będącej właścicielem lub posiadaczem (samoistnym bądź zależnym) nieruchomości rolnej w rozumieniu kodeksu cywilnego, o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 5 ha przeliczeniowych, a także osobie będącej współwłaścicielem nieruchomości rolnej, jeśli udział tej osoby przekracza 5 ha przeliczeniowych. Renta socjalna nie przysługuje także za okres tymczasowego aresztowania lub odbywania kary pozbawienia wolności. Wyłączenia tego nie stosuje się do osób odbywających karę pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego. Wyjątkowo, osobie samotnie gospodarującej, nieposiadającej innego przychodu i niemającej prawa do renty rodzinnej, która jest właścicielem lokalu mieszkalnego (domu jednorodzinny), której przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu lub która jest najemcą lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy, innych jednostek samorządu terytorialnego albo stanowiącego własność Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych, może być wypłacane 50% kwoty renty socjalnej, jeżeli zobowiąże się ona pisemnie, że z kwoty tej będzie dokonywała opłat z tytułu czynszu lub innych należności za lokal mieszkalny (dom jednorodzinny), a w lokalu (domu) nie przebywają inne osoby. Ponadto renta socjalna nie przysługuje, jeżeli osoba uprawniona do tej renty jest również uprawniona do renty rodzinnej i renta rodzinna przekracza 200% kwoty najniższej renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy<sup>15</sup>.

### 3. Wysokość renty socjalnej

Renta socjalna wynosi 84% kwoty najniższej renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy określonej w ustawie o FUS, ustalanej i podwyższanej zgodnie z ustawą o emeryturach i rentach z FUS. Od 1 marca 2016 r. renta socjalna wynosi 741,35 zł.

<sup>13</sup> Art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. z 2008 r., Nr 14, poz. 92 ze zm.).

<sup>14</sup> Tak np. wyrok SN z dnia 11 marca 2008 r., I UK 286/07, OSNP 2009, nr 13–14, poz. 178.

<sup>15</sup> Od 1 marca 2016 r. kwota najniższej gwarantowanej renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy wynosi 882,56 zł.

W przypadku zbiegu uprawnień do renty socjalnej z uprawnieniem do renty rodzinnej kwota renty socjalnej ulega takiemu obniżeniu, by łączna kwota obu świadczeń nie przekraczała 200% kwoty najniższej renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy. Kwota obniżonej renty socjalnej nie może być niższa niż 10% kwoty najniższej renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy. Osoba ubiegająca się o rentę socjalną bądź ją pobierająca jest obowiązana powiadomić jednostkę organizacyjną Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), przyjmującą wniosek bądź wypłacającą rentę socjalną o posiadaniu uprawnień do renty rodzinnej oraz organ emerytalno-rentowy wypłacający rentę rodzinną o posiadaniu uprawnień do renty socjalnej. Z renty socjalnej możliwe jest również dokonywanie potrąceń, np. w związku z prowadzeniem egzekucji<sup>16</sup>.

Prawo do renty socjalnej może ulec zawieszeniu, jeśli osoba uprawniona do renty osiąga przychód opisany szczegółowo w art. 10 ust. 1–5 a u.r.s. Zawieszenie następuje za miesiąc, w którym zostały osiągnięte przychody w łącznej kwocie wyższej niż 70% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy ostatnio ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego do celów emerytalnych. Osoba pobierająca rentę socjalną lub jej przedstawiciel ustawowy są obowiązani niezwłocznie pisemnie powiadomić organ wypłacający rentę socjalną o osiągnięciu przychodu w kwocie powodującej zawieszenie prawa do renty socjalnej. Możliwość uzyskiwania dodatkowych przychodów i łączenia ich z pobieraniem renty socjalnej należy ocenić pozytywnie, osoba niepełnosprawna uzyskuje dzięki temu dodatkowe środki, które może przeznaczyć na rehabilitację czy naukę, a ponadto praca pełni ważną funkcję w procesie integracji osoby niepełnosprawnej ze społeczeństwem.

Z renty socjalnej ZUS lub inny organ rentowy obowiązani są jako płatnicy pobierać zaliczki miesięczne na podatek dochodowy oraz odprowadzać składkę na obowiązkowe ubezpieczenie zdrowotne. Obowiązek ubezpieczenia zdrowotnego osób pobierających rentę socjalną powstaje od dnia, od którego przysługuje wypłata renty, i wygasa z dniem zaprzestania pobierania świadczenia. Prawo do świadczeń zdrowotnych finansowanych przez Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ) przysługuje jednak jeszcze przez 30 dni od ustania obowiązku ubezpieczenia. Wyjątkowo w przypadku zawieszenia prawa do renty socjalnej w razie osiągnięcia przychodu z tytułów wymienionych w art. 10 ust. 5, w tym również w razie osiągnięcia przychodów za granicą z tych tytułów, prawo do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego wygasa po upływie 90 dni od dnia ustania ubezpieczenia zdrowotnego w NFZ<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Zob. art. 79 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r., o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. z 2014 r., poz. 1619.

<sup>17</sup> Zob. art. 72 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. z 2015 r., poz. 581 ze zm.

Na uwagę zasługuje również sposób finansowania renty socjalnej. Świadczenie to oraz zasiłek pogrzebowy przysługujący w razie śmierci osoby pobierającej rentę socjalną, a także koszty obsługi tych świadczeń finansowane są ze środków budżetu państwa.

#### **4. Postępowanie w sprawie przyznania renty socjalnej**

Postępowanie w sprawach renty socjalnej regulowane jest przez kilka aktów prawnych. Częściowo normuje je sama ustawa o rencie socjalnej i wydane na jej podstawie rozporządzenie w sprawie przyznawania renty socjalnej<sup>18</sup>. Znajdują tu także odpowiednie zastosowanie zarówno przepisy ustawy o FUS oraz przepisy wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 128a tej ustawy, jak i ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wskazane w art. 15 u.r.s. oraz przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, jeśli u.r.s. nie stanowi inaczej.

Postępowanie o przyznanie renty socjalnej wszczyna się na podstawie wniosku osoby ubiegającej się o rentę socjalną lub jej przedstawiciela ustawowego albo na wniosek innej osoby czy kierownika ośrodka pomocy społecznej, działających za zgodą osoby ubiegającej się o rentę socjalną lub jej przedstawiciela ustawowego. Zgoda, o której tu mowa, powinna być wyrażona na piśmie lub ustnie do protokołu. Do wniosku o przyznanie renty socjalnej należy dołączyć wskazane w rozporządzeniu dokumenty zarówno potwierdzające spełnienie przesłanek, od których uzależniono nabycie prawa do świadczenia, jak i umożliwiające jej wypłatę we właściwej wysokości. Wzór wniosku o przyznanie renty socjalnej, wykaz dokumentów, które należy dołączyć do wniosku, szczegółowy tryb postępowania w sprawach o przyznanie renty socjalnej, tryb powiadamiania ZUS oraz organów emerytalno-rentowych o tymczasowym aresztowaniu i odbywaniu kary pozbawienia wolności, a także wykaz dokumentów potwierdzających prawo do 50% kwoty renty socjalnej, zostały określone w rozporządzeniu w sprawie przyznawania renty socjalnej.

Wniosek o rentę może być wycofany, jednakże nie później niż do dnia uprawomocnienia się decyzji. W razie wycofania wniosku postępowanie w sprawie świadczeń podlega umorzeniu.

Decyzję w sprawie przyznania renty socjalnej wydaje i świadczenie to wypłaca jednostka organizacyjna ZUS właściwa ze względu na miejsce zamieszkania lub pobytu osoby ubiegającej się o rentę socjalną. Niekiedy właściwy jest jednak organ emerytalno-rentowy, tzn. inny niż ZUS organ wypłacający rentę rodziną<sup>19</sup>. W decyzji przyznającej rentę

---

<sup>18</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 września 2003 r. w sprawie przyznawania renty socjalnej, Dz. U. Nr 170, poz. 1656.

<sup>19</sup> Zob. art. 12 ust. 3 u.r.s.

socjalną ZUS ustala okres, przez który renta ta przysługuje, oraz jej wysokość. W przypadku stwierdzenia braku uprawnień do renty socjalnej ZUS wydaje decyzję odmowną.

Postępowanie w sprawie renty socjalnej podlega umorzeniu jako bezprzedmiotowe, jeżeli osoba ubiegająca się o rentę socjalną zmarła przed wydaniem decyzji w sprawie tej renty.

Prawo do świadczenia powstaje, co do zasady, z dniem spełnienia wszystkich warunków wymaganych do nabycia tego prawa, i ustaje, gdy ustanie którykolwiek z warunków wymaganych do uzyskania tego prawa albo ze śmiercią osoby uprawnionej. Ponadto prawo do świadczenia uzależnione od okresowej niezdolności do pracy ustaje z upływem okresu, na jaki to świadczenie przyznano. Świadczenia wypłaca się, poczynając od dnia powstania prawa do tych świadczeń, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek. Prawo do renty może również ulec zmianie, jeżeli w wyniku badania lekarskiego, przeprowadzonego na wniosek lub z urzędu, ustalono zmianę stopnia niezdolności do pracy, brak tej niezdolności lub jej ponowne powstanie.

Od decyzji w sprawie renty socjalnej wydanej przez jednostkę organizacyjną ZUS lub przez organ emerytalno-rentowy osobie ubiegającej się o rentę socjalną przysługują środki odwoławcze przewidziane dla decyzji w sprawach emerytur i rent w art. 83 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, czyli odwołanie do Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, wnoszone za pośrednictwem jednostki organizacyjnej ZUS, która wydała decyzję.

## **5. Problem charakteru prawnego renty socjalnej**

Świadczenia socjalne charakteryzuje się przez przyporządkowanie ich do określonej grupy w ramach przyjętego podziału świadczeń w prawie zabezpieczenia społecznego lub prawie socjalnym. W literaturze można wyróżnić kilka sposobów takich podziałów przeprowadzanych przy użyciu różnych kryteriów. Najczęściej stosowany jest podział świadczeń socjalnych według metody organizacyjno-finansowej, jaką realizowana jest idea zabezpieczenia społecznego. Według tej koncepcji wyróżnia się metodę (technikę) ubezpieczeniową, zaopatrzeniową i opiekuńczą<sup>20</sup>. Z tego punktu widzenia charakter prawny renty socjalnej nie jest w literaturze określany jednolicie. Jedni autorzy zaliczają rentę socjalną do ubezpieczenia<sup>21</sup>, a inni do pomocy społecznej w szerokim rozumieniu<sup>22</sup>. Najczęściej renta socjalna jest jednak kwalifikowana jako świadczenie

---

<sup>20</sup> I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2014, s. 24.

<sup>21</sup> Zob. T. Romer, *Ustawa o rencie socjalnej*, „Prawo Pracy” 2003, nr 9, s. 5.

<sup>22</sup> Tak I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2006, s. 44; J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 340 i n.

z zaopatrzenia społecznego<sup>23</sup>. Świadczenia z zaopatrzenia społecznego to świadczenia obejmujące całą ludność bez względu na aktywność zawodową, finansowane ze środków publicznych i administrowane przez urzędy publicznie. Wysokość świadczenia jest jednolita, ustalana na podstawie kryterium potrzeb lub zasług, rodzaje świadczeń i warunki ich nabywania ustalone są ustawowo, a prawo do świadczenia powstaje po spełnieniu określonych warunków<sup>24</sup>. Powyższy podział świadczeń został w literaturze zakwestionowany przez J. Jończyka, który wskazuje na brak uzasadnienia teoretycznego dla wyodrębnienia trzeciej formy ochrony, to jest zaopatrzenia. Autor ten zwraca uwagę w szczególności na to, że zaopatrzenia społecznego nie należy utożsamiać np. z zaopatrzeniem emerytalnym pracowników czy żołnierzy, ponieważ w ich przypadku rozstrzygający przy kwalifikacji jest sposób finansowania świadczenia, podczas gdy sposób finansowania świadczeń jest cechą drugorzędą, która nie wyraża istoty instytucji prawnej wyróżnianej w ramach zabezpieczenia społecznego<sup>25</sup>. W tym ujęciu do zaopatrzenia społecznego nie zalicza się również świadczeń pobieranych w razie ziszczenia się ryzyka socjalnego, przez np. sędziów, którym przysługują świadczenia w ramach tzw. ochrony pierwotnej, czyli stosunku pracy (służby). Według powyższej koncepcji, w zabezpieczeniu społecznym wyróżnia się dwie formy ochrony prawnej: ubezpieczenie i pomoc. W tej koncepcji renta socjalna jest szczególnym rodzajem pomocy społecznej.

Problem kwalifikacji prawnej renty socjalnej widoczny jest również w koncepcji, która wyróżnia prawo socjalne jako odrębną dziedzinę prawa. Na obecnym etapie badań nie można jej już zaliczyć do typowych świadczeń socjalnego wsparcia<sup>26</sup>. Nie jest to bowiem, co do zasady, świadczenie uzupełniające dochód w celu zaspokojenia konkretnych potrzeb, ale zastępuje go (ewentualnie uzupełnia) w celu dostarczenia środków utrzymania na odpowiednim, akceptowanym przez ustawodawcę poziomie.

Na uwagę zasługuje również kwalifikacja renty socjalnej w kontekście koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Renta socjalna została wymieniona w załączniku X do rozporządzenia nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego<sup>27</sup> i jest z punktu widzenia przepisów o koordynacji uważana za „specjalne nieskładkowe świadczenie pieniężne” (art. 70 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004). Specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne udzielane są wyłącznie w państwie członkowskim, w którym zainteresowani mają miejsce zamieszkania, zgodnie z jego ustawodawstwem.

<sup>23</sup> Tak W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Warszawa 2007, s. 192; S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 47.

<sup>24</sup> I. Jędrasik-Jankowska, *op. cit.*, s. 24.

<sup>25</sup> J. Jończyk, *op. cit.*, s. 59

<sup>26</sup> Por. M. Lewandowicz-Machnikowska, M. Zagrosik, *op. cit.*, s. 29 i M. Lewandowicz-Machnikowska, *Regulacja prawna socjalnego wsparcia dla osób o niskich dochodach*, Wrocław 2013, s. 37.

<sup>27</sup> Rozporządzenie Rady i Parlamentu Europejskiego (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz. U. UE L 166 z 30.04.2004 r.



Świadczenia takie udzielane są przez instytucję miejsca zamieszkania i na jej koszt. Charakteryzując tę grupę świadczeń, wskazuje się, że świadczenia te noszą cechy zarówno ustawodawstwa dotyczącego zabezpieczenia społecznego, jak i pomocy społecznej<sup>28</sup>.

W moim przekonaniu ewolucja regulacji prawnej dotyczącej renty socjalnej stanowi przykład realizowania przez pomoc społeczną tzw. funkcji pilotażowej. W ramach realizacji tej funkcji rozpoznaje się potrzeby społeczne i tworzy podstawy do wprowadzenia właściwych dla ich zabezpieczenia rozwiązań prawnych i organizacyjnych. Jak wskazano we wstępie tekstu, renta socjalna została wprowadzona do porządku prawnego jako świadczenie z pomocy społecznej, a następnie została z niej wyodrębniona i uregulowana w osobnym akcie prawnym, jako samodzielne świadczenie socjalne. Renta socjalna nie jest zatem obecnie świadczeniem z zakresu pomocy społecznej, gdyż formalnie została wyłączona z pomocy społecznej, co – moim zdaniem – świadczyć może o jej systemowej odmienności. Ponadto renta socjalna nie ma cech materialnych świadczeń z pomocy społecznej. Pomoc społeczną charakteryzuje bowiem m.in. badanie potrzeb, subsydiarność oraz doraźny charakter świadczeń. W literaturze przyjmuje się, że ustawa o rencie socjalnej pozostaje w zgodzie z wymaganiami zasady pomocniczości w znaczeniu pozytywnym, tak jak wiele innych świadczeń socjalnych. Regulacja ta pozwala bowiem jednostce znajdującej się w trudnej sytuacji domagać się skutecznie wsparcia przez podmioty usytuowane wyżej w strukturze społecznej<sup>29</sup>. Udzielenie samego świadczenia nie jest jednak oparte na zasadzie pomocniczości w ujęciu indywidualnym, a więc nie wymaga się, by osoba ubiegająca się o świadczenie wykazała, że nie jest w stanie przezwyciężyć trudnej sytuacji, wykorzystując własne możliwości i uprawnienia. Nie bada się zatem indywidualnej sytuacji majątkowej osoby ubiegającej się o świadczenie, nie wymaga się od niej podjęcia jakiegokolwiek aktywności w celu wyjścia z tej sytuacji, a udzielana pomoc ma charakter unitarny i przyznawana jest na stałe lub na z góry określony, zwykle dłuższy czas<sup>30</sup>. Udzielenie renty socjalnej nie jest, co do zasady, uzależnione od spełnienia kryterium dochodowego. Zarówno przesłanki udzielenia świadczenia, jak i jego wysokość są określone ustawowo i organ rozpatrujący sprawę nie dysponuje możliwościami kształtowania prawa do świadczenia.

Renta socjalna nie jest, moim zdaniem, ubezpieczeniowym świadczeniem socjalnym. Patrząc formalnie, z jednej strony regulacja prawna renty socjalnej nie została włączona do ustawy o emeryturach i rentach z funduszu ubezpieczeń społecznych i zastosowanie do niej mają tylko niektóre przepisy tej ustawy i to w sposób odpowiedni. Z drugiej

<sup>28</sup> G. Uścińska, *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 409.

<sup>29</sup> Zob. T. Bąkowski, *Administracyjno-prawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa–Kraków 2007, s. 88, 96.

<sup>30</sup> Zob. również uzasadnienie projektu u.r.s.

strony, świadczenia z ubezpieczenia społecznego charakteryzuje to, że udzielane są jako swego rodzaju odwzajemnienie wkładu we wspólny fundusz, wyrażonego stażem pracy lub składką. W przypadku renty socjalnej, w odróżnieniu od świadczeń z ubezpieczenia społecznego, nie można jednak mówić o przynależności do tej samej wspólnoty ryzyka. Prawo do renty socjalnej nie jest uzależnione w ogóle od stażu pracy ani od opłacania składki, a zatem nie jest oparte na wcześniejszym wkładzie we wspólnotę ryzyka, w konsekwencji renta nie może być kwalifikowana jako świadczenie ubezpieczeniowe.

Na przykładzie renty socjalnej widać, że są świadczenia, których nie da się włączyć do ubezpieczenia ani pomocy społecznej. W konsekwencji nie należy całkowicie odrzucać możliwości wyróżnienia odrębnej, trzeciej formy zabezpieczenia społecznego. Problem zakwalifikowania renty socjalnej do określonej grupy świadczeń znajduje wyraz również w orzecznictwie, w którym sądy wobec trudności teoretycznych wskazują raczej na istotę świadczenia niż wprost na jego charakter prawny. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że renta socjalna ma charakter świadczenia zabezpieczającego, a jej celem jest kompensowanie braku możliwości nabycia uprawnień do świadczeń z systemu ubezpieczenia społecznego ze względu na to, że całkowita niezdolność do pracy powstała przed wejściem na rynek pracy<sup>31</sup>.

Renta socjalna gwarantuje środki utrzymania na pewnym podstawowym poziomie osobie, której niezdolność do pracy powstała przed wejściem na rynek pracy. Świadczenie to zastępuje dochód z pracy lub uzupełnia go, a jego udzielenie stanowi urzeczywistnienie zasad sprawiedliwości społecznej. Renta socjalna ma charakter roszczeniowy, ponieważ osoba spełniająca przesłanki do uzyskania świadczenia może domagać się jego udzielenia, wykorzystując przysługujące jej środki prawne. Zakwalifikowanie renty socjalnej pozostaje jednak dalej kwestią otwartą, do której rozwiązania potrzeba dalszych badań naukowych dotyczących podziału świadczeń socjalnych oraz form zabezpieczenia społecznego.

---

<sup>31</sup> Wyrok SN z dnia 8 kwietnia 2008 r., I UK/264/07, Monitor Prawa Pracy 2008, nr 10, s. 548 i wyrok SN z dnia 2 lutego 2010 r., II UK/172/09, Lex nr 584202.