

Ubezpieczenia rentowe i świadczenia dla osób niesamodzielnych – przykładowe obszary działań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na rzecz osób niepełnosprawnych

Streszczenie

Wśród wielu zadań ustawowych, które Zakład Ubezpieczeń Społecznych realizuje na rzecz osób niepełnosprawnych, szczególne miejsce aktualnie zajmują dwa: renty z tytułu niezdolności do pracy i świadczenia uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji. Pierwsze z nich to działanie o bardzo dużej skali, utrwalone w systemie ubezpieczeń społecznych, natomiast drugie to *novum* wśród realizowanych przez ZUS rozwiązań adresowanych do osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji. W treści scharakteryzowano ewolucję wybranych, zmienionych w okresie od 1999 r., zasad ubezpieczenia rentowego związanego z niezdolnością do pracy. Opiszano ich skutki dla bilansu funduszu rentowego i wysokości świadczeń trafiających do beneficjentów. Jako drugie scharakteryzowano nowe (z 2019 r.) świadczenie uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji. Przedstawiono jego główne zasady i warunki weryfikacji prawa do świadczenia. W zakończeniu wskazano na potrzebę monitorowania skutków zmian zachodzących pod wpływem reformowania ubezpieczenia rentowego i wskazano na przesłanki za wyodrębnieniem ryzyka niesamodzielności w naszym kraju.

Słowa kluczowe: ubezpieczenie rentowe, renta z tytułu niezdolności do pracy, świadczenia uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, ryzyko niesamodzielności, budżet FUS, fundusz rentowy

Disability Insurance and Benefits for Dependent Persons – Illustrative Areas of Activities of the Social Insurance Institution (ZUS) for Persons with Disabilities

Summary

Out of the multiple statutory tasks carried out by the Social Insurance Institution (ZUS) for persons with disabilities, two of them currently occupy a special place: disability pensions (formally “incapacity-for-work pensions”) and supplementary benefits for persons unable to function independently. The first is a well-established, large-scale support embedded in the social insurance scheme, while the second is a new, non-contributory benefit implemented by ZUS. The article describes the evo-

lution of selected principles of disability insurance related to incapacity for work, amended since 1999. Their effects on the balance of the disability fund and the amount of benefits granted to the beneficiaries were described. The second is the new (2019) supplementary benefit for persons unable to function independently. Its main principles and conditions for the right to benefit are presented. The conclusion indicates the need to monitor the effects of the changes taking place as a result of the disability insurance reform and emphasises the arguments for distinguishing the risk of dependency in Polish law.

Keywords: disability insurance, disability fund, disability pension, supplementary benefits for persons unable to function independently, risk of dependency, Social Insurance Fund

Wprowadzenie

Zagadnienia dotyczące zjawiska niepełnosprawności i osób o ograniczonej sprawności należą do zakresu podstawowych zadań realizowanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych¹. Są one widoczne na wielu płaszczyznach działalności ZUS. Wiążą się zarówno z realizacją zadań zewnętrznych Zakładu (gdzie dotyczą m.in. zadań z obszaru ubezpieczenia rentowego, wypadkowego, orzecznictwa, rehabilitacji czy prewencji wypadkowej)², jak i wewnętrznych zasad funkcjonowania tej instytucji (polityka zatrudnienia osób niepełnosprawnych powiązana z realizacją zasady równych szans na rynku pracy), czy prowadzenie polityki wielowymiarowej dostępności instytucji dla tej grupy osób³.

Wybór dotyczący zakresu tematycznego artykułu – ubezpieczeń rentowych i świadczeń dla osób niesamodzielnych – z szerokiego katalogu obszarów, w jakich działa ZUS na rzecz osób niepełnosprawnych został podyktowany m.in. chęcią odniesienia się z jednej strony do zadań o największym zakresie, a z drugiej – do najnowszych zadań realizowanych przez Zakład, wskazujących na nowy kierunek w podejściu do problematyki niepełnosprawności. Nie było jednak zamysłem autorki ich hierarchizowanie jako zadań najważniejszych, priorytetowych.

Ubezpieczenia rentowe. Ewolucja polskiego systemu od 1999 r. – jej przesłanki i rezultaty

Ubezpieczenia społeczne pokrywają potrzeby wywołane przez zdarzenia losowe i inne zrównane z nimi zdarzenia⁴. Podstawowym aktem ustalającym katalog

¹ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych – rozdział VII, Dz. U. z 2021 r., poz. 423, 432, 619

² Tamże, rozdział VII

³ 29 czerwca 2019 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych przystąpił do projektu *Partnerstwo na rzecz dostępności*, realizowanego w ramach programu „Dostępność Plus”.

⁴ G. Uścińska, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Warszawa, C.H. Beck, 2021, s. 22 i n.

takich zdarzeń, definiowanych jako ryzyko socjalne, jest Zalecenie nr 67 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące zabezpieczenia dochodu z 1944 r.⁵, w którym wymieniono m.in. inwalidztwo, czyli niezdolność do podjęcia aktywności przynoszącej istotne dochody pracy spowodowaną przewlekłym stanem wywołanym chorobą lub obrażeniami albo utratą części ciała bądź naruszeniem jakiegś funkcji organizmu.

W konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy⁶ przyjęto koncepcję ryzyka, które związane jest z konkretnym świadczeniem. W dokumencie tym świadczenia w razie inwalidztwa dotyczą niezdolności do wykonywania jakiegokolwiek działalności zawodowej w ustalonym stopniu, jeżeli można przypuszczać, że będzie ona trwała, w związku z czym następuje utrata zarobków. Takie podejście do definiowania ryzyka inwalidztwa i ochrony przed jego skutkami przyjęto także w regulacjach Rady Europy.

Prawo Unii Europejskiej także bazuje w tym zakresie na konwencji nr 102 MOP. Jest to widoczne w zapisach kluczowego dla ochrony socjalnej obywateli UE rozporządzenia nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r., które wskazuje m.in. zakres przedmiotowy i podmiotowy koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego⁷ na terenie Unii Europejskiej. W art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia wśród wymienionych grup świadczeń objętych koordynacją znajdują się m.in. świadczenia związane z inwalidztwem.

W polskim systemie zabezpieczenia społecznego dział ubezpieczeń społecznych, którego celem jest ochrona ubezpieczonych przed skutkami zaistnienia ryzyka niezdolności do pracy wskutek inwalidztwa, to przede wszystkim ubezpieczenia rentowe. Dział ten obejmuje skutki choroby i ograniczeń sprawności w postaci częściowej lub całkowitej niezdolności do pracy⁸.

Świadczenia z ubezpieczenia rentowego finansowane są z funduszu rentowego, który jest subfunduszem w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁹. Obejmuje on finansowanie:

- rent z tytułu niezdolności do pracy¹⁰,
- rent rodzinnych¹¹,
- dodatków do emerytur i rent: pielęgnacyjnych, dla sierot zupełnych, za tajne nauczanie,

⁵ Zalecenie nr 67 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące zabezpieczenia dochodu z 12.05.1944 r., <http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia>, [dostęp z dnia: 22.05.2020]

⁶ Konwencja Nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego z 1952 r., Dz. U. z 2005 r. nr 93, poz. 775

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29.04.2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz. U. L 166 z 30.04.2004

⁸ G. Uścińska, *Prawo ubezpieczeń społecznych*, Warszawa, C.H. Beck, 2019, rozdz. I

⁹ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, rozdz. V, art. 55 pkt 2

¹⁰ Bez rent wypadkowych

¹¹ Jak wyżej

- emerytur wypłacanych z urzędu zamiast renty (tzw. emerytury starsystemowe, dla osób, które nie posiadają wymaganego do emerytury stażu składkowego),
- zasiłków pogrzebowych.

Z funduszu rentowego finansowana jest również prewencja rentowa.

Poważnym wyzwaniem, jakie pojawiło się wskutek reformy systemu ubezpieczeń społecznych w 1999 r., były problemy ze zbilansowaniem w optymalnym stopniu subfunduszy FUS. Fundusz rentowy od początku obowiązywania nowych zasad tego systemu (z wyjątkiem roku 2007) był funduszem deficytowym. W związku z pogłębianiem się deficytu zmieniano określone zasady ubezpieczenia rentowego, starając się zmniejszyć niedobór środków. W kolejnych latach zmianom ulegały zarówno zasady, które miały spowodować wzrost wpływów, jak i zasady skutkujące docelowo ograniczeniem wydatków funduszu rentowego.

Istotny wpływ na kondycję finansową tego funduszu miały zmiany stopy składki na ubezpieczenia rentowe, zmiany w zakresie finansowania świadczeń z funduszu rentowego oraz zmiany warunków uprawniających do rent.

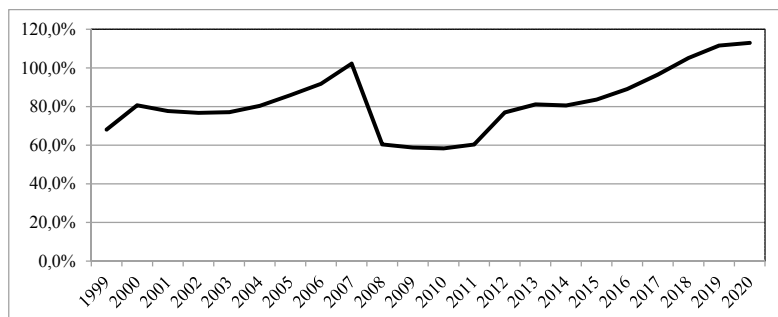
Składka na ubezpieczenie rentowe

Wraz z wprowadzeniem w Polsce nowych zasad konstrukcji systemu ubezpieczeń społecznych, tj. od 1 stycznia 1999 r., składka na ubezpieczenie rentowe wynosiła 13,0% podstawy wymiaru. Wysokość składki na ubezpieczenia rentowe ulegała jednak kilkakrotnie zmianom. Od 1 lipca 2007 r. do 31 grudnia 2007 r. wynosiła ona 10,0%, przy czym zredukowano ją tylko dla ubezpieczonych. Zamiast dotychczasowych 6,5%, pracodawcy potrącali z ich środków 3,5%. Sami zaś, jako płatnicy składek, musieli nadal płacić 6,5%.

Od 1 stycznia 2008 r. składka rentowa została ponownie zmniejszona i do 31 stycznia 2012 r. wynosiła 6,0%. Obniżyła się ona zarówno w części finansowanej przez pracodawcę (4,5%), jak i pracownika (1,5%).

Obniżenie wysokości stopy składki na ubezpieczenia rentowe z 10,0% do 6,0% spowodowało ponowny wzrost deficytu funduszu rentowego. W 2010 r. wynosił on 14,9 mld zł. Z tego m.in. powodu od 1 lutego 2012 r. stopa składki na ubezpieczenia rentowe została podniesiona do 8,0% podstawy wymiaru. Ta wysokość składki obowiązuje do dziś.

Wykres 1. Stopień pokrycia ze składek wydatków na świadczenia pieniężne z funduszu rentowego, w %



Źródło: dane Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarnalnych ZUS

Zmiany zakresu finansowania świadczeń

Zmiany stopy procentowej składki na ubezpieczenia rentowe pociągały za sobą zmianę w poziomie przypisu składek na ubezpieczenia rentowe. Decydujące znaczenie dla kondycji funduszu rentowego miały jednak świadczenia (rodzaje i liczba), które były z niego finansowane. Do końca 2005 r. były to renty z tytułu niezdolności do pracy, także dla tych świadczeniobiorców, którzy osiągnęli już wiek emerytalny. Od 2006 r. renty te zostały zamienione na emerytury z urzędu¹², co poskutkowało wyraźnym zmniejszeniem deficytu funduszu rentowego: z 3,1 mld zł w 2005 r. do 0,9 mld zł w 2006 r. (zob. wykres 1).

W 2007 r. zaprzestano też finansowania świadczeń zleconych Zakładowi do wypłaty z funduszu rentowego, tj. świadczeń dla inwalidów wojennych i wojskowych, kombatanów oraz osób represjonowanych, a także wypłaty pozostałych świadczeń niemających charakteru ubezpieczeniowego. Ich źródłem finansowania są środki z odrębnego rozdziału wydatków budżetu państwa (75313), a nie jak do tej pory z funduszu rentowego. Dzięki temu posunięciu rok 2007 r. był rokiem, w którym fundusz rentowy wygenerował nadwyżkę w wysokości 1,7 mld zł.

Od 1 grudnia 2017 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych¹³. W związku z tymi zmianami prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy przysługuje tylko takiej osobie, która nie ma ustalonego prawa do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych lub nie spełnia warunków do jej uzyskania. Oznacza to, że jednym z warunków nabycia prawa do renty jest brak

¹² Ustawa z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. nr 169, poz. 1412

¹³ Dz. U. 2017, poz. 2120

ustalonego prawa do emerytury albo niespełnianie warunków niezbędnych do jej uzyskania. Pozostałe warunki do przyznania renty pozostają bez zmian. Nowe zasady dotyczą wniosków o rentę z tytułu niezdolności do pracy zgłoszonych od 1 grudnia 2017 r. Ta regulacja była bodźcem powodującym kolejny spadek liczby osób pobierających renty finansowane z funduszu rentowego (zob. tab. 1).

Tabela 1. Liczba osób pobierających świadczenia finansowane z funduszu rentowego według rodzaju świadczeń, w latach 1999–2020

Rok	Liczba osób pobierających świadczenia z funduszu rentowego ogółem	w tym			
		renty z tytułu niezdolności do pracy	renty rodzinne	emerytury z urzędu bez wymaganego stażu*	dynamika liczby rent ogółem (suma 2+3+4) 1999=100
1999	3 897 838	2 704 108	1 193 730	x	
2000	3 852 381	2 639 993	1 212 388	x	98,8
2001	3 755 282	2 526 370	1 228 912	x	96,3
2002	3 643 473	2 399 672	1 243 801	x	93,5
2003	3 539 806	2 284 217	1 255 589	x	90,8
2004	3 382 653	2 119 300	1 263 353	x	86,8
2005	3 244 450	1 975 030	1 269 420	x	83,2
2006	3 022 482	1 556 060	1 271 001	195 421	77,5
2007	2 838 902	1 408 560	1 236 600	193 742	72,8
2008	2 746 302	1 319 771	1 234 294	192 237	70,5
2009	2 649 408	1 230 993	1 233 511	184 904	68,0
2010	2 585 280	1 174 678	1 235 885	174 717	66,3
2011	2 527 231	1 124 246	1 237 019	165 966	64,8
2012	2 474 947	1 074 371	1 241 327	159 249	63,5
2013	2 424 492	1 031 138	1 241 466	151 888	62,2
2014	2 381 078	993 566	1 243 478	144 034	61,1
2015	2 317 877	945 087	1 240 770	132 020	59,5
2016	2 256 472	899 359	1 236 732	120 381	57,9
2017	2 183 879	843 864	1 230 825	109 190	56,0
2018	2 067 179	750 214	1 218 308	98 657	53,0
2019	1 998 323	699 608	1 209 651	89 064	51,3
2020	1 933 617	653 531	1 199 834	80 252	49,6

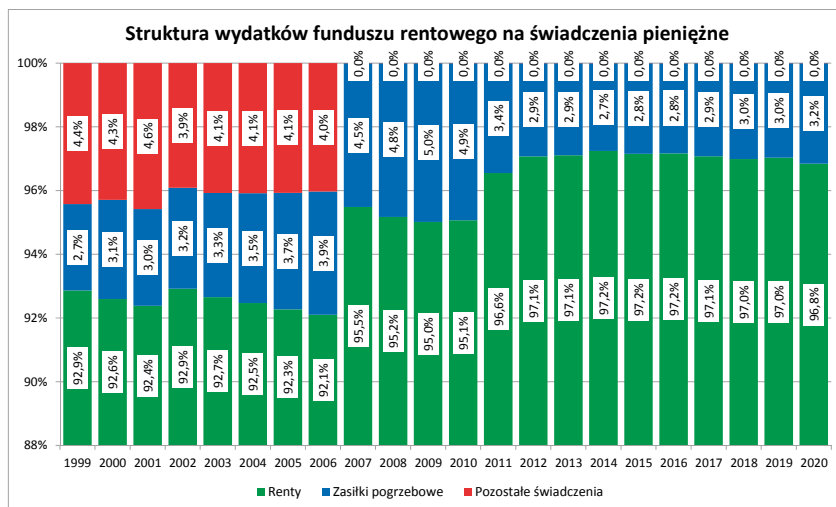
* Bez świadczeń realizowanych na mocy umów międzynarodowych

Źródło: dane Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarnych ZUS

Struktura wydatków z funduszu rentowego

Zmiany w finansowaniu świadczeń z funduszu rentowego miały także wpływ na strukturę wydatków tego funduszu na świadczenia pieniężne. Przeważający udział w strukturze mają wydatki na renty i emerytury z urzędu. Ich udział w wydatkach ogółem wahał się od 92,1% w 2006 r. do 97,2% w 2014 r., a w 2020 r. wyniósł 96,8%¹⁴.

Wykres 2. Struktura wydatków z funduszu rentowego na świadczenia pieniężne, w %



Źródło: dane Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarnych ZUS

Dzięki wyeliminowaniu z funduszu rentowego od 2007 r. finansowania wspomnianych rodzajów świadczeń (m.in. świadczeń dla inwalidów wojennych, wojskowych, kombatantów oraz świadczeń dla osób mających prawo do emerytury) większą część jego środków można przeznaczyć przede wszystkim na renty dla osób niezdolnych do pracy.

Wysokość rent z ubezpieczenia społecznego

Wydatki z funduszu rentowego są pochodną zarówno liczby, jak i wysokości wypłacanych świadczeń. Zgodnie z konwencją nr 102 MOP renta inwalidzka powinna wynosić co najmniej 40% odpowiedniego wynagrodzenia.

W polskim systemie wysokość renty dla osoby całkowicie niezdolnej do pracy wyliczana jest jako 24% kwoty bazowej obowiązującej w dniu przyznania

¹⁴ Dane Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarnych ZUS

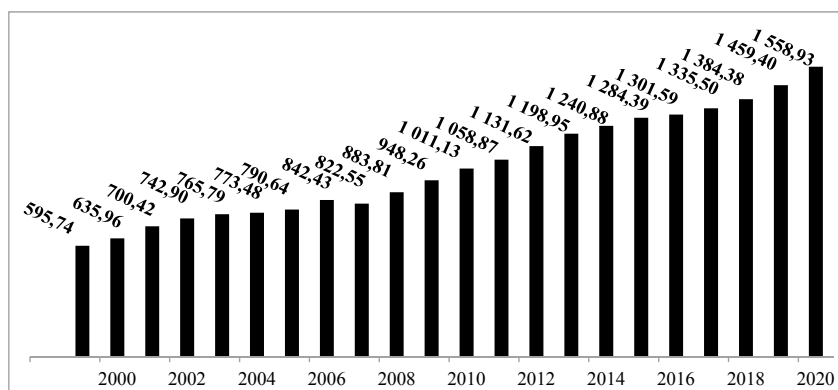
renty oraz po 1,3% podstawy wymiaru za każdy rok okresów składkowych, po 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok okresów nieskładkowych oraz po 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok okresu brakującego do pełnych 25 lat okresów składkowych oraz nieskładkowych, przypadających od dnia zgłoszenia wniosku o rentę do dnia, w którym rencista osiągnąłby wiek emerytalny 60 lat¹⁵.

Renta dla osoby częściowo niezdolnej do pracy wynosi 75% renty dla osoby całkowicie niezdolnej do pracy¹⁶.

Ustawowo określona jest kwota świadczeń minimalnych. Są one corocznie waloryzowane, dzięki czemu ich wysokość sukcesywnie – choć w różnym stopniu – wzrasta. Od 1 marca 2021 r. najniższa renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy i renta rodzinna (tak samo, jak i minimalna emerytura) wynosi 1250,88 zł brutto (rok wcześniej 1200,00 zł), a najniższa renta z tytułu częściowej niezdolności do pracy – 938,16 zł brutto (rok wcześniej – 900 zł).

Z kolei renta szkoleniowa, czyli świadczenie przyznawane ubezpieczonemu, w stosunku do którego została orzeczona celowość przekwalifikowania zawodowego ze względu na niezdolność do pracy w dotychczasowym zawodzie¹⁷, wynosi 75% podstawy wymiaru renty i nie może być niższa niż najniższa renta dla osoby częściowo niezdolnej do pracy, czyli w 2021 r. 938,16 zł¹⁸.

Wykres 3. Przeciętna wysokość rent z tytułu niezdolności do pracy w zł



Źródło: dane Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuariatycznych ZUS

Głównie mechanizm waloryzacji świadczeń, ale także – w pewnych okresach – dobra sytuacja na rynku pracy (skutkująca m.in. wzrostem wynagrodzeń, a w rezultacie wyższą podstawą wymiaru składek i wyższymi wpływami na indy-

¹⁵ Art. 62 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

¹⁶ Tamże, art. 62 ust. 2

¹⁷ Tamże, art. 58

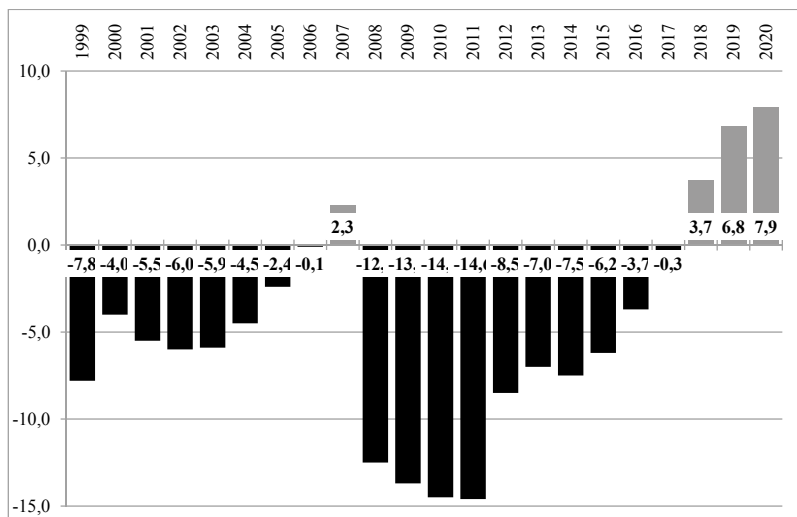
¹⁸ Tamże, art. 64

widualne konta ubezpieczeniowe¹⁹⁾ przyczyniły się do stałego wzrostu wysokości rent z tytułu niezdolności do pracy.

Bilans funduszu rentowego

Zmiany dotyczące ubezpieczenia rentowego, jakie zostały wprowadzone po 1999 r., istotnie poprawiły kondycję tego funduszu, rzutując znacząco na stan całego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Wykres 4. Różnica między kwotą przypisu składek na ubezpieczenia rentowe a wydatkami na świadczenia pieniężne z funduszu rentowego, w mld zł



Źródło: dane Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarnych ZUS

Od ostatnich zmian w zasadach dotyczących ubezpieczenia rentowego w 2017 r. zauważalny jest wyraźny i dość trwały trend pozytywny w bilansie funduszu rentowego. Wpływy znacząco już przewyższają wydatki (wykres 4), a jednocześnie nominalna wysokość świadczeń sukcesywnie wzrasta.

Dzięki temu istotnej poprawie uległ cały Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, a to oznacza zmniejszone zapotrzebowanie na dotacje budżetowe, uzupełniające jego niedobory.

¹⁹ Informacje o świadczeniach pieniężnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz o niektórych świadczeniach z zabezpieczenia społecznego, IV kwartał/okres I-XII 2020 r., <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/statystyka/kwartalne-informacje-o-swiadczeniach-pienieznych-z-fus-oraz-o-innych-swiadczeniach>, [dostęp w dniu: 12.06.2021]

Świadczenie uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji – specjalne nieskładkowe świadczenie pieniężne

Oprócz realizacji zadań ustawowych wynikających z ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, ZUS realizuje (przyjmuje wnioski, rozpatruje je, podejmuje decyzje i wypłaca) świadczenia, stanowiące pewnego rodzaju *novum* w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce. Są to specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne, wśród których dwa (z czterech) adresowane są do osób niepełnosprawnych:

- renta socjalna,
- świadczenie uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji.

Przedmiotem dalszej prezentacji będzie drugie z tych świadczeń, mniej znane, wprowadzone 1 października 2019 r.²⁰

Określenie „specjalne nieskładkowe świadczenie pieniężne” przyjęte zostało zgodnie z zapisem art. 70 rozporządzenia nr 883/2004 dotyczącego koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego²¹. Zakres podmiotowy tych świadczeń – ich cel i/lub warunki uprawnienia – sytuuje je na pograniczu ustawodawstwa dotyczącego zabezpieczenia społecznego i zasad pomocy społecznej²².

Zgodnie z rozporządzeniem nr 883/2004²³ specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne to świadczenia, których celem jest zapewnienie uzupełniającej, zastępczej lub dodatkowej ochrony na wypadek ryzyk objętych działaniami ubezpieczenia społecznego. Gwarantują one zainteresowanym minimum środków utrzymania z uwzględnieniem sytuacji gospodarczej i społecznej zainteresowanego państwa członkowskiego albo też zapewnienie wyłącznie szczególnej ochrony dla niepełnosprawnego, ściśle związanej ze środowiskiem społecznym tej osoby w zainteresowanym państwie członkowskim²⁴.

Finansowanie specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych wynika wyłącznie z obowiązkowego opodatkowania mającego pokrywać ogólne wydatki publiczne, a warunki udzielania i wyliczania świadczeń nie zależą od jakiegokolwiek składki wnoszonej przez beneficjenta.

Świadczenia te udzielane są wyłącznie w państwie członkowskim, w którym zainteresowani mają miejsce zamieszkania zgodnie z jego ustawodawstwem i są

²⁰ Ustawa z 31.07.2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, Dz. U. poz. 1622 ze zm.

²¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29.04.2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz. U. L 166 z 30.04.2004, załącznik X

²² G. Uścińska, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Warszawa, C.H. Beck, 2021, s. 5 i 387

²³ Art. 3 ust. 1

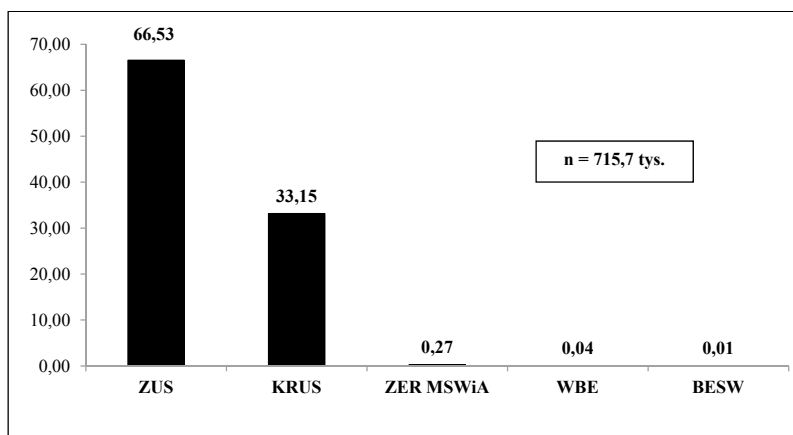
²⁴ B. Schulte, *New social risks: introduction*, [w:] *International standard-setting and innovations in social security*, eds. U. Becker, F. Pennings, T. Dijkhoff, Alphen aan den Rijn, 2013

udzielane przez instytucję miejsca zamieszkania na jej koszt²⁵.

Wprowadzone w 2019 r. w Polsce świadczenie adresowane do osób niesamodzielnych spełnia te właśnie kryteria.

Świadczenie uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji wypłacane jest głównie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, który przekazuje uprawnionym 2/3 wszystkich tych świadczeń. Wypłacają je także pozostałe instytucje realizujące emerytury lub renty spoza systemu powszechnego, czyli Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), Zakład Emerytalno-Rentowy (MSW ZER MSWiA), Wojskowe Biuro Emerytalne (WBE) oraz Biuro Emerytalne Służby Więziennej (BESW) – zob. wykres 5.

Wykres 5. Instytucje wypłacające świadczenie uzupełniające dla osób niesamodzielnych według ich udziału w ogólnej liczbie wypłat, w %



Źródło: dane Departamentu Emerytur i Rent ZUS. Stan w dniu 30.06.2021 r.

W prawie międzynarodowym ryzyko niesamodzielności nie zostało wprost wskazane w katalogu ryzyk wyznaczających zakres zabezpieczenia społecznego, wymienionych w konwencji nr 102 MOP. Można je jednak wyprowadzić z łącznego podejścia do ryzyka choroby, braku zdolności do pracy (inwalidztwa) i podeszłego wieku (starości). W niektórych krajach (np. w Niemczech) funkcjonuje ono na podstawie przepisów krajowych dotyczących ubezpieczeń pielęgnacyjnych i opieki długoterminowej. Natomiast w Polsce ryzyko niesamodzielności pojawiło się właśnie w związku z wprowadzeniem świadczenia uzupełniającego dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji. Ustawa ta – *de lege lata* – wprowadziła więc ryzyko niesamodzielności do polskiego porządku prawnego²⁶.

²⁵ G. Uścińska, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, op. cit., s. 5

²⁶ Tamże, s. 395

Celem świadczenia uzupełniającego dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji jest udzielenie im pomocy finansowej – z uwagi na zwiększone koszty – na zaspokojenie potrzeb związanych z pielęgnacją, rehabilitacją, opieką medyczną.

Uprawnione do ubiegania się o to świadczenie są osoby zamieszkujące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej: obywatele RP lub państw członkowskich Unii Europejskiej, państw Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej posiadający prawo pobytu na terytorium RP, a także cudzoziemcy legalnie przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Według stanu w dniu 30 czerwca 2021 r. świadczenie uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji wypłacane było 512 osobom (0,05%) posiadającym obywatelstwo inne niż polskie²⁷.

Do otrzymywania świadczenia uprawnione są osoby, które ukończyły 18 lat i których niezdolność do samodzielnej egzystencji została stwierdzona orzeczeniem o całkowitej niezdolności do pracy i niezdolności do samodzielnej egzystencji albo też orzeczeniem o niezdolności do samodzielnej egzystencji, albo orzeczeniem o całkowitej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym i niezdolności do samodzielnej egzystencji, albo orzeczeniem o całkowitej niezdolności do służby i niezdolności do samodzielnej egzystencji.

Świadczenie uzupełniające jest świadczeniem pieniężnym. Przysługuje w wysokości nie wyższej niż 500 zł miesięcznie, przy czym łączna kwota świadczenia uzupełniającego i pozostałych świadczeń społecznych otrzymywanych przez uprawnionego²⁸ nie może przekroczyć 1772,08 zł miesięcznie.

Świadczenie uzupełniające przysługuje w wysokości 500 zł, jeśli osoba do niego uprawniona nie ma prawa do emerytury ani renty i nie ma ustalonego prawa do innego świadczenia pieniężnego finansowanego ze środków publicznych lub ma takie świadczenia, ale ich łączna kwota brutto nie przekracza 1272,08 zł.

Natomiast osoby, które pobierają emeryturę, rentę lub inne świadczenie finansowane ze środków publicznych o łącznej kwocie brutto ponad 1272,08 zł, ale nie więcej niż 1772,08 zł, otrzymują świadczenie uzupełniające w wysokości stanowiącej różnicę między kwotą 1772,08 zł i łączną kwotą przysługujących jej świadczeń.

²⁷ Dane Departamentu Emerytur i Rent ZUS

²⁸ Są one wskazane w art. 2 ust. 2 ustawy o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, Dz. U. poz. 1622 ze zm.

Tabela 2. Liczba świadczeń uzupełniających dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji według instytucji wypłacającej i wysokości świadczenia, w zł

Wyszczególnienie	Kwota świadczenia uzupełniającego		Razem liczba świadczeń
	500 zł	do 500 zł	
Ogółem w tym świadczenia wypłacane przez:	380 224	335 456	715 680
ZUS	277 339	198 831	476 170
KRUS	101 224	135 997	237 221
ZER MSWiA	1366	587	1953
WBE	237	30	267
BESW	58	11	69

Źródło: dane Departamentu Emerytur i Rent ZUS. Stan w dniu 30.06.2021 r.

Świadczenie uzupełniające ma charakter uznaniowy.

Przy ustalaniu dochodu wnioskodawcy nie bierze się pod uwagę kwoty renty rodzinnej przyznanej dziecku, które stało się całkowicie niezdolne do pracy oraz do samodzielnej egzystencji lub całkowicie niezdolne do pracy przed ukończeniem 16. roku życia lub w czasie nauki w szkole przed ukończeniem 25. roku życia.

Nie mają prawa do świadczenia uzupełniającego osoby tymczasowo aresztowane lub odbywające karę pozbawienia wolności (z wyjątkiem osób odbywających karę pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego).

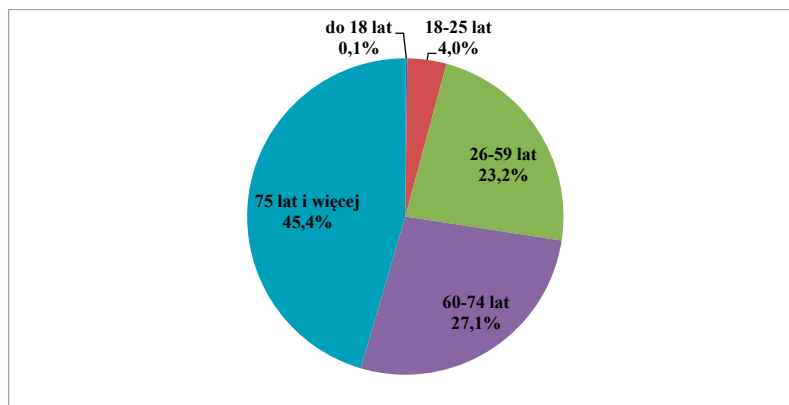
Świadczenia uzupełniające nie podlegają potrąceniom i egzekucji. Są przyznawane na wniosek osoby uprawnionej składany odpowiednio do organu wypłacającego świadczenie emerytalno-rentowe albo rentę socjalną.

Są przyznawane bezterminowo, ale osoba uprawniona ma obowiązek poinformowania o wszelkich zmianach, które mogą wpływać na prawo do świadczenia i jego wysokość.

Wśród osób, które pobierają świadczenie uzupełniające 65% to kobiety (II kwartał 2021 r.).

Wnioski o przyznanie świadczenia uzupełniającego dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji znacznie częściej dotyczą osób starszych niż młodych. O ile bowiem wnioskujący o jego przyznanie w wieku do 25 lat stanowią mniej niż 5% wszystkich składających takie wnioski, to osoby w wieku 75 lat i starsze stanowią już blisko połowę wszystkich ubiegających się o to świadczenie (zob. wykres 6).

Wykres 6. Osoby wnoszące o przyznanie świadczenia uzupełniającego dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji według wieku, w %



Źródło: dane Departamentu Emerytur i Rent ZUS. Stan w dniu 30.06.2021 r.

Taka struktura wnioskodawców wskazuje nie tylko na kumulację niesamodzielności w najstarszych grupach społeczeństwa, ale też na trudną sytuację dochodową tej zbiorowości.

Generalnie dane statystyczne dotyczące różnych aspektów świadczeń uzupełniających dla osób niesamodzielnych wskazują na rosnącą liczbę wniosków o tę formę pomocy i coraz większe wydatki państwa na ten cel. W okresie od grudnia 2019 r. do końca I kwartału 2021 r. ogólna kwota wypłat wyniosła ponad 2,8 mld zł (zob. tab. 3).

Tabela 3. Liczba świadczeń uzupełniających dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji*

Wyszczególnienie	gru- dzień 2019	I kwar- tał 2020	II kwar- tał 2020	III kwartał 2020	IV kwartał 2020	2020 rok	I kwar- tał 2021
Liczba osób** pobierających świadczenia w tys.	181,5	271,1	352,9	383,9	390,9	349,7	387,4
Kwota wypłat w tys. zł	133 942,8	531 373,3	575 900,8	538 682,1	524 549,3	2 170 505,5	517 078,3
Przeciętna wypłata w zł	738,02	653,31	544,04	467,76	447,27	517,24	444,90

* Łącznie ze świadczeniami realizowanymi na mocy umów międzynarodowych

** Przeciętna miesięczna

Źródło: dane Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarnych ZUS

O ile liczba osób, które pobierają wypłacane przez ZUS świadczenie uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji stale wzrasta, to jednak można zauważyć, że kwota przeciętnej wypłaty, która zależy od wysokości innych świadczeń pobieranych przez beneficjentów świadczenia uzupełniającego – generalnie – maleje. Jest to rezultat wzrostu kwot innych świadczeń (głównie rent i emerytur) na skutek ich waloryzacji.

Zakończenie

Wśród ustawowych zadań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych realizowanych na rzecz osób niepełnosprawnych znajdują się zarówno te, które są podstawowymi, utrwalonymi elementami systemu ubezpieczeń społecznych (renty z tytułu niezdolności do pracy), jak i nowe rozwiązania pozaubezpieczeniowe, z pogranicza regulacji z obszaru zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej (m.in. świadczenia uzupełniające dla osób niesamodzielnych).

Zasady dotyczące uprawnień do renty z tytułu niezdolności do pracy i zakres świadczeń finansowanych z funduszu rentowego po 1999 r. (tj. w warunkach aktualnego systemu emerytalno-rentowego) podlegał wielu działaniom reformatorskim, których celem było zbilansowanie wpływów i wydatków z ubezpieczenia rentowego i ochrona wartości wypłacanych świadczeń.

Dane statystyczne wydają się potwierdzać skuteczność przeprowadzonych zmian. Zlikwidowano (od 2017 r.) deficyt funduszu rentowego, a nominalna wartość rent z tytułu niezdolności do pracy stale wzrasta. Ponieważ jednak wpływ na te zmiany ma (z różną siłą oddziaływania) wiele czynników o różnym – społecznym, ekonomicznym, politycznym i innym – charakterze, niezbędne jest stałe monitorowanie zmian w obszarze ubezpieczenia rentowego, analizowanie skutków ich wprowadzenia, w tym skutków finansowych istotnych dla oceny efektywności i skuteczności wdrożonych rozwiązań.

Także funkcjonowanie świadczeń uzupełniających dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji wymaga monitorowania. Ważną kwestią dotyczącą tego świadczenia są też zasady definiowania niesamodzielności i orzekania o niezdolności do pracy²⁹. Sposób (nie jest to rozwiązanie systemowe) orzekania w tym zakresie od wielu lat budzi wątpliwości różnych środowisk. Wymaga on gruntownej reformy³⁰. Zdefiniowanie niesamodzielności, wskazanie kryteriów jego oceny i usprawnienie oraz scalenie procedury orzeczniczej pozwoliłoby na sprawniejszą wypłatę świadczeń oraz umożliwiłoby ich ocenę także ze względu na trafność adresowania wsparcia.

²⁹ K. Roszewska, *Ryzyko niezdolności do pracy*, Warszawa, C.H. Beck, 2018

³⁰ W latach 2017–2018 nad reformą orzecznictwa pracował międzyresortowy zespół powołany przez premiera. Wypracował on i przekazał do KPRM projekt ustawy (rezultat trudnego kompromisu zainteresowanych środowisk) określający nowe zasady orzekania o niepełnosprawności i niesamodzielności, postulując m.in. wyodrębnienie ryzyka niesamodzielności.

Problemy związane z niesamodzielnnością (niezdolnością do samodzielnej egzystencji) to problemy narastające (coraz liczniejsze) głównie ze względu na postępujące starzenie się ludności. Będą więc narastać i bez podjęcia i rozstrzygnięcia wspomnianych zagadnień mogą przeradzać się w szybkim tempie w kwestię społeczną o ogromnej skali i konsekwencjach dotkliwych dla całego społeczeństwa.

Bibliografia

Informacje o świadczeniach pieniężnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz o niektórych świadczeniach z zabezpieczenia społecznego, IV kwartał/okres I-XII 2020 r., <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/statystyka/kwartalne-informacje-o-swiadczeniach-pienieznych-z-fus-oraz-o-innych-swiadczeniach>, [dostęp z dnia: 12.06.2021]

Roszevska K., *Ryzyko niezdolności do pracy*, Warszawa, C.H. Beck, 2018

Schulte B., *New social risks: introduction*, [w]: *International standard-setting and innovations in social security*, eds. Becker U., Pennings F., Dijkhoff T., Alphen aan den Rijn, 2013

Uścińska G., *Prawo ubezpieczeń społecznych*, Warszawa, C.H. Beck, 2019

Uścińska G., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Warszawa, C.H. Beck, 2021

Akty prawne

Konwencja Nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego z 1952 r., Dz. U. z 2005 r. nr 93, poz. 775

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29.04.2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz. U. L 166 z 30.04.2004

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. z 2021 r., poz. 423, 432, 619

Ustawa z 31 lipca 2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, Dz. U. poz. 1622 ze zm.

Ustawa z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. nr 169, poz. 1412

Ustawa z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, Dz. U. 2017, poz. 2120

Zalecenie nr 67 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące zabezpieczenia dochodu z 12.05.1944 r., <http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia>, [dostęp z dnia: 22.05.2020]