

Warszawa, 19 stycznia 2021 r.

BAS-WAP-2167/20

Pan Poseł
Sławomir Jan Piechota
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia prawna

na temat petycji nr BKSP-145-IX-191/20 w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej wprowadzenia świadczenia honorowego dla 100-latków

I. Treść i cel petycji

Petycja została wniesiona w interesie publicznym. Postuluje się w niej podjęcie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej wprowadzenia świadczenia honorowego dla 100-latków. W petycji zostały przedstawione założenia nowej regulacji oraz projekt ustawy. Zgodnie z zaproponowanymi rozwiązaniami świadczenie honorowe:

- 1) przysługiwałoby obywatelom polskim i w określonych przypadkach cudzoziemcom, jeżeli w Polsce zamieszkiwali co najmniej 20 lat i aktualnie zamieszkują na jej terytorium (z ważnych powodów Prezes ZUS mógłby przyznać świadczenie osobie niespełniającej tych warunków);
- 2) podlegałoby waloryzacji;
- 3) przysługiwałoby w wysokości najniższej emerytury;
- 4) byłoby finansowane z budżetu państwa i wypłacane przez ZUS;
- 5) przysługiwałoby osobom, które ukończą 100 lat najwcześniej w dniu wejścia w życie ustawy (ustawa weszłaby w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia).

W petycji wskazuje się również, iż można byłoby rozważyć usankcjonowanie dotychczas przyznanych świadczeń honorowych, które – zdaniem Autora petycji –

przyznano w oparciu o wątpliwe, a w niektórych przypadkach nieistniejące podstawy prawne.

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

Petycja dotyczy uchwalenia 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, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Zakładając, iż jej adresatem jest Sejm należy uznać, iż petycja 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 pkt 1, 2 oraz 4 ustawy o petycjach. Petycja nie spełnia warunku określonego w art. 4 ust. 2 pkt 3 tej ustawy, ponieważ nie zawiera oznaczenia adresata petycji.

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

1. [Kwestie formalne] Jak wskazano wyżej, petycja nie spełnia warunku określonego w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o petycjach, ponieważ nie zawiera oznaczenia jej adresata. Choć została ona złożona do Kancelarii Sejmu w sposób typowy dla petycji kierowanych do Sejmu, to jednak wobec braku oznaczenia adresata nie można przesądzić, iż zamiarem Wnoszącego petycję nie było skierowanie jej np. do Komisji Polityki Senioralnej lub Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Skierowanie petycji do tych organów w sposób istotny rzutowałoby zaś na dopuszczalność jej rozpatrzenia.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o petycjach „[j]eżeli petycja, nie spełnia wymogów określonych w art. 4 ust. 1, ust. 2 pkt 3 lub 4 lub art. 5 ust. 1 lub 2, podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji wzywa, w terminie 30 dni od dnia złożenia petycji, podmiot wnoszący petycję do uzupełnienia lub wyjaśnienia treści petycji w terminie 14 dni z pouczeniem, że petycja, której treść nie zostanie uzupełniona lub

wyjaśniona, nie będzie rozpatrzona”. Termin 30-dniowy ma charakter instrukcyjny¹, a tym samym jego przekroczenie nie skutkuje ani nieważnością czynności dokonanej w późniejszym terminie, ani innymi konsekwencjami dla toku postępowania. W związku z powyższym należy stwierdzić, iż uzupełnienie wskazanego braku formalnego jest dopuszczalne, a rozpoznanie petycji będzie możliwe, jeśli będzie spełniać warunek określony w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o petycjach.

2. [Podstawy prawne świadczenia honorowego] Świadczenie honorowe przyznawane jest w oparciu o art. 83 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 53, ze zm.), dalej jako „u.e.r.”². Artykuł 83 ust. 1 tej ustawy stanowi, iż „[u]bezpieczonym oraz pozostałym po nich członkom rodziny, którzy wskutek szczególnych okoliczności nie spełniają warunków wymaganych w ustawie do uzyskania prawa do emerytury lub renty, nie mogą – ze względu na całkowitą niezdolność do pracy lub wiek – podjąć pracy lub działalności objętej ubezpieczeniem społecznym i nie mają niezbędnych środków utrzymania, Prezes Zakładu (tj. Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – przyp. R.D.) może przyznać w drodze wyjątku świadczenia w wysokości nieprzekraczającej odpowiednich świadczeń przewidzianych w ustawie”. Natomiast art. 83 ust. 2 wymienionej ustawy nakazuje odpowiednie stosowanie art. 82 ust. 2 u.e.r., który nakłada obowiązek przedstawiania informacji Sejmowi o przyznanych świadczeniach, zaś art. 83 ust. 1a – odpowiednie stosowanie przepisów art. 24a i art. 27a u.e.r. do rent z tytułu niezdolności do pracy przyznanych w trybie określonym w art. 83 ust. 1 (art. 24a oraz art. 27a u.e.r. dotyczą przyznania emerytury z urzędu zamiast renty z tytułu niezdolności do pracy, jeśli dana osoba spełni określone warunki).

Trudno uznać, aby art. 83 u.e.r. był właściwą podstawą prawną do przyznania świadczenia honorowego. Wymienione w nim przesłanki przyznania świadczenia muszą być spełnione kumulatywnie, o czym świadczy użyty w art. 83 ust. 1 u.e.r. spójnik „i”³. Natomiast świadczenie honorowe jest przyznawane wyłącznie w oparciu o kryterium wieku, a więc nawet jeśli dana osoba np. ma niezbędne środki

¹ Zob. J. Jaśkiewicz, *Ustawa o petycjach. Komentarz*, Lex/el. 2015, art. 7, pkt 6.

² Zob. D. Walczak, *Przywileje w zabezpieczeniu na starość w Polsce*, Toruń 2019, s. 162; postanowienie Sądu Okręgowego w Siedlcach z dnia 16 czerwca 2014 r., IV U 1374/13, Legalis nr 2104142; Odpowiedź na interpelację nr 12769 w sprawie świadczeń honorowych dla stulatków <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=BUYHEQ> [dostęp 13.01.2021 r.].

³ Por. np. Ł. Prasolek, Art. 83 [w:] G. Gudowska, K. Ślebzak (red.), *Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, Warszawa 2013, Nb 3.

utrzymania lub spełnia warunki wymagane w ustawie do uzyskania prawa do emerytury (świadczenie honorowe jest niezależne od aktualnie pobieranych świadczeń emerytalno-rentowych)⁴. Innymi słowy, świadczenie honorowe jest przyznawane nawet tym osobom, które nie spełniają przesłanek określonych w art. 83 ust. 1 u.e.r. W związku z powyższym należy dojść do wniosku, iż konstrukcja istniejącej w praktyce instytucji świadczenia honorowego jest odmienna od konstrukcji świadczenia wyjątkowego, o którym mowa w art. 83 ust. 1 u.e.r., a stosowanie tego przepisu do świadczenia honorowego budzi uzasadnione obiekcyjne.

Problematyczna jest również kwestia przyznawania świadczeń honorowych przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego⁵. Wątpliwą podstawą prawną byłby np. art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 174, ze zm.), zgodnie z którym „Prezes Kasy może przyznać emeryturę, rentę rolniczą z tytułu niezdolności do pracy lub rentę rodzinną rolnikowi lub domownikowi lub członkom rodziny zmarłego rolnika lub domownika, pomimo niespełnienia, wskutek szczególnych okoliczności, warunków określonych w ustawie, jeżeli zainteresowana osoba nie ma niezbędnych środków utrzymania i nie może ich uzyskać ze względu na wiek lub stan zdrowia”. Przepis ten rodzi podobne wątpliwości co art. 83 ust. 1 u.e.r., a ponadto wprost wskazano w nim, iż dotyczy on przyznania emerytury, renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy oraz renty rodzinnej. Tym samym więc nie może być on podstawą do przyznania świadczenia honorowego.

Jak wskazuje D. Walczak, cytując decyzję Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego nr 0000-SW-611-446-2018: „»[p]rzyznawanie dodatkowego świadczenia osobom, które ukończyły 100 lat, odbywa się na zasadzie zwyczajowej«, a [...] »dodatek ten jest przyznawany z urzędu«, »w wysokości odpowiadającej kwocie bazowej«”⁶. Innymi słowy, należałoby z tego wnosić, że świadczenie to jest przyznawane bez podstawy prawnej⁷.

⁴ Por. D. Walczak, *Przywileje...*, s. 162.

⁵ Zob. informację na stronie Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego <https://www.krus.gov.pl/zadania-krus/swiadczenia/swiadczenia-z-ubezpieczenia-emerytalno-rentoweg-o/dodatki-do-swadczen-emerytalno-rentowych/> [dostęp 13.01.2021 r.]; *Odpowiedź na interpelację...*, gdzie wskazano, iż także Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego przyznaje świadczenia honorowe.

⁶ D. Walczak, *Przywileje...*, s. 164-165.

⁷ Tamże, s. 165.

Wątpliwości podobne do tych wskazanych wyżej rodzi również wypłacanie świadczeń honorowych np. przez Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Wojskowe Biuro Emerytalne⁸.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż dokładne zbadanie i rozwiązanie problemu poruszonego w petycji wydaje się zasadne. W celu głębszego zbadania praktycznych aspektów tej problematyki zasadne może być zwrócenie się – w trybie art. 153 Regulaminu Sejmu (tekst jedn. M.P. z 2019 r. poz. 1028, ze zm.) – do właściwych organów i instytucji o przedstawienie informacji i wyjaśnień dotyczących podstaw prawnych wypłacania świadczenia honorowego. Istotne informacje w tym zakresie mogą posiadać np. Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, dyrektorzy poszczególnych Wojskowych Biur Emerytalnych, Minister Obrony Narodowej⁹, Dyrektor Biura Emerytalnego Służby Więziennej czy też Minister Sprawiedliwości (w szczególności może on posiadać informacje w zakresie praktyki wypłacania świadczenia honorowego sędziom, prokuratorom i funkcjonariuszom Służby Więziennej).

3. [Różnice w wysokości świadczenia honorowego] Świadczenia honorowe przyznaje się w kwocie stałej odpowiadającej wysokości kwoty bazowej obowiązującej w dniu ukończenia 100 lat, a świadczenia nie są waloryzowane¹⁰. W związku z tym, jak zauważono w petycji, w zależności od tego, kiedy dana osoba ukończyła 100 lat może obecnie otrzymywać świadczenie honorowe w wysokości np. 3408,62 zł albo 4294,67 zł. Różnicowanie wysokości świadczeń przysługujących osobom, które ukończyły 100 lat, może zaś budzić wątpliwości co do równego traktowania tych osób.

⁸ Wypłacanie takich świadczeń przez te instytucje potwierdza Stanowisko Rady Ministrów wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej (druk nr 2514), które zostało skierowane do Marszałka Sejmu 28 września 2018 r. <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/D669FB3A64B78FAAC1258361004F311F/%24File/2514-s.pdf> [dostęp 14.01.2021 r.]. Zob. też D. Walczak, *Przywileje...*, s. 165, przypis nr 8.

⁹ Minister Obrony Narodowej może posiadać informacje w zakresie praktyki wypłacania świadczenia honorowego żołnierzom zawodowym. Wojskowe Biura Emerytalne zostały bowiem ustanowione na podstawie rozporządzenia tego ministra. Zob. § 2 ust. 1 rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 lutego 2012 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organów w sprawach zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych oraz uprawnionych członków ich rodzin (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2107, ze zm.), zgodnie z którym „[w]ojskowym organem właściwym do ustalania prawa do zaopatrzenia emerytalnego i wysokości świadczeń pieniężnych z tytułu tego zaopatrzenia oraz ich wypłaty jest dyrektor wojskowego biura emerytalnego”.

¹⁰ *Odpowiedź na interpelację...*

4. [Potrzeba rozstrzygnięcia o dotychczas przyznanych świadczeniach honorowych] W petycji stwierdza się, iż „[w] nowych regulacjach prawnych nie trzeba wprowadzać żadnych zapisów dotyczących likwidacji aktualnie obowiązujących przepisach w tym zakresie bowiem świadczenie to w aktualnie obowiązującym stanie prawnym faktycznie nie istnieje”. Zakładam, iż Autorowi chodziło w tym miejscu o to, iż nie ma potrzeby likwidacji przyznanych już świadczeń, „bowiem świadczenie to w aktualnie obowiązującym stanie prawnym faktycznie nie istnieje”. Z tak sformułowaną tezą nie można jednak się zgodzić. Warto zauważyć, iż w sytuacji gdy świadczenia honorowe są przyznawane np. w oparciu o art. 83 ust. 1 u.e.r. (nawet jeśli nie stanowi on do tego podstawy prawnej), to muszą być one przyznane w formie decyzji administracyjnej¹¹. A zatem, po wprowadzeniu regulacji w kształcie proponowanym w petycji można będzie utrzymywać, iż dotychczas wydane decyzje pozostają w obrocie prawnym (jako wydane na podstawie art. 83 ust. 1 u.e.r., który nadal będzie obowiązywał) i mogą być wyeliminowane dopiero w odpowiednim postępowaniu prowadzonym na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.). W celu wykluczenia rozbieżnych interpretacji wydaje się więc, iż warto, aby ustawodawca wprost przesądził negatywnie albo pozytywnie o dalszym byciu dotychczas wydanych decyzji i ewentualnie – decydując się na ich utrzymanie w mocy – określił nową wysokość przyznanych do tej pory świadczeń (na temat dysproporcji patrz wyżej).

5. [Uwagi szczegółowe do projektu] Załączony do petycji projekt ustawy zawiera mankamenty, na które warto zwrócić uwagę. Poniżej można wskazać niektóre z nich:

- 1) art. 1 projektu – należałoby w treści przepisu dodać, iż świadczenie honorowe zwane jest dalej „świadczeniem”;
- 2) art. 2 ust. 1 projektu – wątpliwości może budzić to, czy sformułowanie „jeżeli w Polsce zamieszkiwali minimum 20 lat i aktualnie zamieszkują na jej terenie” stanowi część wspólną dla pkt 1 i 2 czy może dotyczy tylko pkt 2. Użycie przecinka po pkt 1 może świadczyć o tym, iż jest to część

¹¹ Zob. art. 83 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 266, ze zm.).

wspólna¹², wydaje się jednak, iż warunek zamieszkiwania lepiej byłoby zamieścić w odrębnym ustępie;

- 3) art. 2 ust. 1 projektu – zamiast „zamieszkują na jej terenie” wskazane jest użycie sformułowania „zamieszkują na jej terytorium”;
- 4) art. 2 ust. 1 projektu – zamiast „zamieszkiwali minimum 20 lat” lepiej byłoby użyć sformułowania „zamieszkiwali co najmniej 20 lat”. Warto byłoby również doprecyzować, czy chodzi o nieprzerwane zamieszkiwanie przez 20 czy o zamieszkiwanie łącznie 20 lat (niezależnie od przerw);
- 5) art. 2 ust. 1 projektu – przepis ten odnosi się do kryterium zamieszkiwania, a więc miejsca zamieszkania. Być może lepiej było zatem, aby wprost posługiwał się on pojęciem miejsca zamieszkania;
- 6) art. 2 ust. 2 projektu – zamiast „[ś]wiadczenie przysługuje osobie, które” powinno być „[ś]wiadczenie przysługuje osobie, która”;
- 7) art. 3 ust. 1 projektu – w przepisie tym przewidziano, iż „[ś]wiadczenie przysługuje osobie, o której mowa w art. 1, w wysokości najniższej emerytury, o której mowa w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych”. Niemniej jednak zgodnie z przepisami i założeniami projektu świadczenie to nie przysługuje osobie, o której mowa w art. 1, jeśli nie spełnia przesłanek, o których mowa w art. 2 projektu. W związku z tym art. 3 ust. 1 projektu powinien zostać doprecyzowany;
- 8) art. 3 ust. 3 projektu – w przepisie tym przewidziano, iż „[ś]wiadczenie ma charakter miesięczny i niepodzielny”. Sformułowanie to wydaje się być typowe dla języka prawniczego. Bardziej właściwe dla języka prawnego byłoby np. wskazanie, iż „świadczenie wypłaca się” w całości z określoną częstotliwością. Ponadto można byłoby doprecyzować, w jakim terminie jest ono wypłacane;
- 9) art. 5 projektu – przepis ten odnosi się do kwestii proceduralnych. Zaproponowana regulacja proceduralna jest niekompletna i wymagałaby pewnych modyfikacji, a przede wszystkim powinna ona zostać rozwinięta (warto byłoby rozstrzygnąć np. czy świadczenia są przyznawane w drodze decyzji, jakie są elementy wniosku, ewentualnie jakie dokumenty należy

¹² Zob. § 57 ust. 3 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

wraz z nim przedłożyć). Potrzeba modyfikacji art. 5 ust. 1 projektu wynika z tego, iż jest on niejasny. Ponadto wydaje się, iż z przepisu tego można wnosić, że osoby, które otrzymują świadczenia emerytalne lub rentowe wypłacane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych składałyby wniosek o wypłatę świadczenia honorowego samodzielnie, a ponadto nie byłyby informowane o możliwości złożenia takiego wniosku. Natomiast za osoby otrzymujące świadczenie emerytalne lub rentowe wypłacane przez inne podmioty wniosek składałyby te podmioty, a ponadto informowałyby osoby uprawnione o tym, że złożą taki wniosek. Wydaje się jednak, iż takie rozwiązanie nie byłoby trafne. Natomiast art. 5 ust. 2 projektu warto byłoby zmodyfikować m.in. w zakresie, w jakim posługuje się sformułowaniem „może poprosić o dodatkowe dokumenty”, które nie jest właściwe dla języka prawnego.

V. Wnioski końcowe

Petycja nie spełnia warunku określonego w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o petycjach, ponieważ nie zawiera oznaczenia jej adresata. Uzupelnienie wskazanego braku formalnego jest dopuszczalne, a po jego uzupełnieniu rozpoznanie petycji będzie możliwe.

W obowiązującym stanie prawnym przyznawanie świadczeń honorowych może budzić wątpliwości co do istnienia ku temu podstaw prawnych. Dlatego dokładne zbadanie i rozwiązanie problemu poruszonego w petycji wydaje się uzasadnione. W celu głębszego zbadania praktycznych aspektów tej problematyki zasadne może być zwrócenie się – w trybie art. 153 Regulaminu Sejmu (tekst jedn. M.P. z 2019 r. poz. 1028, ze zm.) – do właściwych organów i instytucji (wskazanych w podsumowaniu pkt IV.2 opinii) o przedstawienie informacji i wyjaśnień dotyczących podstaw prawnych wypłacania świadczenia honorowego.

Uregulowanie problematyki świadczeń honorowych może uzasadniać również to, iż obecnie świadczenia honorowe przyznaje się w kwocie stałej odpowiadającej wysokości kwoty bazowej obowiązującej w dniu ukończenia 100 lat. W związku z tym występują różnice w wysokości świadczenia honorowego wypłacanego poszczególnym osobom (np. w zależności od tego, kiedy dana osoba ukończyła 100 lat może obecnie otrzymywać świadczenie honorowe w wysokości np. 3408,62 zł albo 4294,67 zł). Różnicowanie wysokości świadczeń przysługujących osobom, które

ukończyły 100 lat, może zaś budzić wątpliwości co do równego traktowania tych osób.

Załączony do petycji projekt ustawy zawiera pewne mankamenty, które należałoby wyeliminować, i jest niekompletny, w szczególności w zakresie dotyczącym aspektów proceduralnych. Przed podjęciem prac nad projektem należałoby również rozważyć i ewentualnie zmodyfikować kierunki przedstawionej tam regulacji np. w zakresie przesłanek nabycia świadczenia honorowego czy też wysokości świadczenia. Ponadto wydaje się, iż w celu wykluczenia rozbieżnych interpretacji warto byłoby wprost przesądzić negatywnie albo pozytywnie o dalszym bycie dotychczas wydanych decyzji i ewentualnie – w razie utrzymania ich w mocy – wyeliminować występujące różnice w wysokości świadczeń.

W razie uznania zaproponowanych w petycji postulatów za trafne, Komisja mogłaby rozważyć np. przygotowanie inicjatywy ustawodawczej albo wystąpienie do właściwego ministra z dezyderatem zawierającym określone propozycje *de lege ferenda*.

Autor:
dr Rafał Dubowski
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Jacek Krawczyk

Deskrytory bazy REX: Emerytury i renty, Petycja, Zabezpieczenia społeczne, ZUS

Weryfikacja: Adam Karczmarek