



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 17 listopada 2021 r.

**Opinia do ustawy o świadczeniu wyrównawczym dla osób uprawnionych do  
wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dziećmi wymagającymi stałej opieki**

**(druk nr 558)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Zasadniczym celem ustawy jest wsparcie finansowe grupy osób uprawnionych do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dziećmi wymagającymi stałej opieki (tzw. emerytura EWK) przyznanej im na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki (Dz. U. poz. 149), którego przepisy obowiązywały do dnia 31 grudnia 1998 r. Wspomniane rozporządzenie umożliwiało przejście na wcześniejszą emeryturę, bez względu na wiek, jednemu z rodziców posiadającemu wymagany okres zatrudnienia w ramach umowy o pracę – 20 lat dla kobiet oraz 25 lat dla mężczyzn, lecz zmuszonemu przerwać tę pracę z powodu stanu zdrowia dziecka wymagającego stałej opieki.

Osoby te otrzymają dodatkowe świadczenie wyrównujące wysokość ich emerytur do wysokości świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U z 2020 r. poz. 111 z późn. zm.), jeżeli świadczenie emerytalno-rentowe, które pobierają jest niższe od świadczenia pielęgnacyjnego, oraz pod warunkiem, że w dalszym ciągu sprawują opiekę nad dzieckiem, z tytułu opieki nad którym nabyły prawo do wcześniejszej emerytury.

Zgodnie z art. 1 ust. 3 świadczenie wyrównawcze skierowane jest do osób uprawnionych zamieszkujących terytorium RP będących: obywatelami polskimi,

obywatelami państw członkowskich UE posiadającymi prawo pobytu lub prawo stałego pobytu oraz cudzoziemcami legalnie przebywającymi na terytorium Polski.

Świadczenie wyrównawcze przysługiwać ma miesięcznie w kwocie stanowiącej różnicę pomiędzy kwotą świadczenia pielęgnacyjnego, a kwotą pobieranego świadczenia emerytalno-rentowego. Przez kwotę pobieranego świadczenia emerytalno-rentowego ustawa rozumie wysokość pobieranej emerytury lub renty brutto, wraz z kwotą przyznaną przez zagraniczne instytucje właściwe do spraw emerytalno-rentowych oraz kwotą innych dodatków i świadczeń, wypłacanych wraz z tymi świadczeniami na podstawie odrębnych przepisów, z wyłączeniem dodatku pielęgnacyjnego, przed dokonaniem odliczeń, potrąceń i zmniejszeń.

Wysokość świadczenia pielęgnacyjnego w roku 2021 wynosi 1971 zł.<sup>1</sup>, zaś w 2022 roku będzie to kwota 2119 zł.<sup>2</sup> Przyznawane niniejszą ustawą świadczenie wyrównawcze będzie także ulegało zwiększeniu. Zgodnie z art. 4 ust. 2 w przypadku zmiany wysokości miesięcznej kwoty świadczenia pielęgnacyjnego, oraz zmiany wysokości świadczeń, o których mowa w art. 2 ust. 3, w wyniku rocznej waloryzacji świadczeń, Zakład Ubezpieczeń Społecznych lub inny organ emerytalno-rentowy zobowiązany jest do dokonania ponownego obliczenia świadczenia wyrównawczego w marcu każdego roku i wypłacenia należnego wyrównania.

Proponowane rozwiązanie – jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy – ma stanowić pewnego rodzaju rekompensatę z tytułu aktualnego zróżnicowania wysokości świadczenia emerytalno-rentowego i świadczenia pielęgnacyjnego wobec osób, które nigdy nie miały możliwości być uprawnionymi do świadczeń rodzinnych z tytułu opieki nad osobą niepełnosprawną.

Ustawa określa warunki nabywania prawa, tryb przyznawania oraz zasady wypłacania i finansowania świadczenia wyrównawczego. Będzie ono przyznawane na wniosek osoby

---

<sup>1</sup> Zgodnie z art. 17 ust. 3a i 3b ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, kwota świadczenia pielęgnacyjnego podlega corocznej waloryzacji od dnia 1 stycznia. Waloryzacja polega na zwiększeniu kwoty świadczenia pielęgnacyjnego o wskaźnik waloryzacji. Wskaźnikiem waloryzacji jest procentowy wzrost minimalnego wynagrodzenia za pracę, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2018 r. poz. 2177 oraz z 2019 r. poz. 1564), obowiązującego na dzień 1 stycznia roku, w którym jest przeprowadzana waloryzacja, w stosunku do wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującej w dniu 1 stycznia roku poprzedzającego rok, w którym jest przeprowadzana waloryzacja.

<sup>2</sup> Obwieszczenie Ministra Rodziny i Polityki społecznej z dnia 27 października 2021 r. w sprawie wysokości świadczenia pielęgnacyjnego w roku 2022 (M.P. poz. 1021).

uprawnionej składany do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub innego organu emerytalno-rentowego, który wypłaca świadczenia emerytalno-rentowe.

Ponadto ustawa przesądza, iż w przypadku osób pobierających świadczenia pielęgnacyjne, które po dniu 1 stycznia 2022 r. złożą wniosek o: emeryturę, rentę, rentę rodzinną z tytułu śmierci małżonka przyznaną w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, nauczycielskie świadczenie kompensacyjne lub rodzicielskie świadczenie uzupełniające, o którym mowa w ustawie z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym, przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, jeśli jest korzystniejsze dla wnioskodawcy.

Ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2022 r.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Podstawę prac nad ustawą stanowiło przedłożenie poselskie z dnia 8 września 2021 r. (druk sejmowy nr 1614) wraz z autopoprawką złożoną 29 września 2021 r. (druk sejmowy nr 1614-A).

Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu tego projektu ustawy wraz z autopoprawką na posiedzeniach w dniach 30 września i 27 października 2021 r. w sposób istotny zmodyfikowała pierwotną treść projektu (sprawozdanie zawarte w druku sejmowym nr 1678).

Wprowadzono zmianę zakresu podmiotowego ustawy, polegającą na przyznaniu prawa do świadczenia wyrównawczego każdej osobie, która była uprawniona do tzw. emerytury EWK, bez względu na to, czy obecnie pobiera tego rodzaju emeryturę czy inne świadczenie emerytalno-rentowe. Ponadto połączono prawo do pobierania świadczenia wyrównawczego z obowiązkiem zamieszkiwania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Konsekwencją zmiany zakresu podmiotowego uprawnionych jest wypłata świadczenia wyrównawczego nie tylko przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, ale też przez inne organy emerytalno-rentowe. Następować ona będzie na wniosek uprawnionego, a nie z urzędu - jak pierwotnie przewidywał projekt.

Uszczegółowiono zakres świadczeń emerytalno-rentowych przyjmowanych do obliczenia wysokości świadczenia wyrównawczego. W celu zapobiegania powstawaniu po stronie osób sprawujących opiekę nad dziećmi i uprawnionych do świadczenia

pielęgnacyjnego, niekorzystnych skutków finansowych związanych ze złożeniem wniosku o różnego typu świadczenia emerytalno-rentowe, polegających na utracie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego przyjęto, by począwszy od 1 stycznia 2022 r. w takich sytuacjach było wypłacane świadczenie pielęgnacyjne, jeżeli jest świadczeniem korzystniejszym.

Wprowadzono również regulację, w przypadku zbiegu praw do świadczeń wypłacanych przez ZUS oraz inne organy emerytalno-rentowe; w takiej sytuacji decyzję w sprawie świadczenia wyrównawczego będzie wydawał i kwotę świadczenia wypłacał Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Dokonano także zmian uściślających i doprecyzowujących rozwiązania ustawowe.

Drugie czytanie odbyło się na 40. posiedzeniu Sejmu w dniu 29 października br. Do projektu zostało zgłoszonych 9 poprawek, lecz żadna z nich nie uzyskała poparcia Komisji i nie została przyjęta w trakcie trzeciego czytania (druk sejmowy nr 1678-A). Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu zaproponowanym przez komisję na 40. posiedzeniu w dniu 29 października 2021 r. Za przyjęciem ustawy głosowało 438 posłów, 2 posłów się wstrzymało i 2 posłów było przeciwnych.

### **III. Uwaga ogólna**

Świadczenie wyrównawcze, którego dotyczy przedmiotowa ustawa, ma być wsparciem dla rodziców uprawnionych do wcześniejszej emerytury (emerytura z symbolem EWK) z tytułu opieki nad dziećmi wymagającymi stałej opieki, którzy nie mogą pobierać świadczenia pielęgnacyjnego w związku z rezygnacją z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej ze względu na brak możliwości łączenia obu tych świadczeń. Regulacja obejmuje wyłącznie tych rodziców, którzy otrzymali świadczenie emerytalne na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki (Dz. U. poz. 149), tj. spełnili warunki wymagane w rozporządzeniu do dnia 31 grudnia 1998 r. Osoby te, bez względu na rodzaj świadczenia emerytalno-rentowego, które obecnie otrzymują (tak wydaje się należy interpretować regulację art. 2 ust. 2 i 3, w którym ustawodawca dla potrzeb obliczenia wysokości świadczenia wyrównawczego odnosi się do kwoty świadczenia pielęgnacyjnego oraz kwoty pobieranego świadczenia emerytalno-rentowego) mają prawo do świadczenia wyrównawczego, którego wysokość stanowi różnicę

między wysokością świadczenia pielęgnacyjnego a kwotą pobieranego świadczenia emerytalno-rentowego.

Jednocześnie regulacja art. 12 przewiduje, iż osobom pobierającym świadczenie pielęgnacyjne na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, które złożą po dniu 1 stycznia 2022 r. wniosek o emeryturę, rentę, rentę rodzinną z tytułu śmierci małżonka przyznaną w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, nauczycielskie świadczenie kompensacyjne lub rodzicielskie świadczenie uzupełniające, przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, jeżeli jest korzystniejsze dla wnioskodawcy. Niezależnie od oceny legislacyjnej rozwiązania przyjętego w art. 12, która zostanie dokonana w dalszej części opinii, należy zauważyć, iż **ustawa pozostawia poza kręgiem osób uprawnionych do skorzystania z uprawnień gwarantowanych niniejszą ustawą:**

1) osoby, które sprawują opiekę nad niepełnosprawnymi dziećmi (spełniają przesłanki pozytywne określone w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych) i **obecnie już otrzymują świadczenia emerytalno-rentowe niższe niż świadczenie pielęgnacyjne**, lecz nie uzyskały ich na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r.

2) osoby, które sprawują opiekę nad niepełnosprawnymi dziećmi (spełniają przesłanki pozytywne określone w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych) i po dniu 1 stycznia 2022 r., złożą wniosek o rentę socjalną, zasiłek stały, zasiłek przedemerytalny lub świadczenie przedemerytalne, zaś ich wysokość będzie niższa od świadczenia pielęgnacyjnego.

Jakkolwiek rozwiązania ustawowe przyjęte w odniesieniu do tej grupy opiekunów osób niepełnosprawnych, które zostały objęte zakresem podmiotowym ustawy należy znać za pożądane i korzystne w aspekcie finansowym, jednakże analiza powyższych przepisów z uwzględnieniem wszystkich osób, które charakteryzują się daną cechą istotną, jaką jest sprawowanie opieki nad osobą niepełnosprawną i niewykonywanie z tego względu pracy zarobkowej, budzi wątpliwości, co do zgodności tej regulacji z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

W celu oceny konstytucyjności powyższej regulacji należy przywołać orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące wsparcia dla opiekunów osób niepełnosprawnych, w szczególności wyrok z dnia 26 czerwca 2019 r. (sygn. akt SK 2/17), w którym sąd konstytucyjny dokonał oceny art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych, w zakresie w jakim przepis stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba

sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Trybunał przypomniał, że art. 32 ust. 1 statuuje nakaz równego traktowania podmiotów mających tę samą relewantną (istotną) cechę. Równość wobec prawa wiąże się z zasadnością wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania. Ocena konstytucyjności przyjętego kryterium różnicowania oznacza rozstrzygnięcie tego: 1) czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Z kolei art. 71 ust. 1 zdanie drugi stanowi podstawę wskazania konkretnego prawa podmiotowego tj. prawa do szczególnej pomocy państwa rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Użyte sformułowanie „szczególna pomoc” oznacza przy tym działania przewyższające zwykły poziom ochrony gwarantowanej konstytucyjnie. Posłużenie się terminem „szczególny” odczytywać należy jako skierowany w stosunku do władzy publicznej nakaz bardziej intensywnego traktowania pewnej grupy podmiotów z uwagi na sytuację faktyczną, w jakiej się znajdują, to jest wykraczającego poza zakres zwykłego uwzględniania potrzeb tych podmiotów. Ponieważ kwestia wsparcia dla opiekunów (rodziców) osób niepełnosprawnych stanowiła już kilkakrotnie przedmiot rozważań Trybunału, warto także przywołać w tym miejscu konstatację wyrażoną m.in. motywach wyroku wydanego w sprawie P 33/13. TK stwierdził tam bowiem, że „rodzina, której członek został dotknięty niepełnosprawnością i wymaga opieki ze strony innego członka rodziny, zmuszonego z tego powodu do rezygnacji z zatrudnienia, potrzebuje szczególnej pomocy ze strony państwa”.

Przywołane wzorce konstytucyjne stanowiły podstawę do ustalenia przez TK w przywołanym wyroku z dnia 26 czerwca 2019 r., iż „[c]echą istotną pozwalającą na wyróżnienie kategorii podmiotów, do których należy odnosić gwarancję równego traktowania w niniejszej sprawie, jest fakt sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną i niewykonywanie z tego względu pracy zarobkowej (...) istotą tożsamej sytuacji osób sprawujących opiekę jest ich dobrowolna rezygnacja z możliwej do wykonywania przez nie pracy zarobkowej”. Trybunał uznał, iż brak jest podstaw do wykluczenia z pobierania

świadczenia osób, które nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną z tego tylko względu, że mają one przyznane prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy.

Zakresowa formuła sentencji wyroku doprowadziła do wyeliminowania normy wyraźnie w niej określonej (prawa do świadczenia pielęgnacyjnego nie mogą być pozbawione osoby, które pobierają rentę z tytułu częściowej niezdolności do pracy) nadal jednak pewna grupa podmiotów, których cechą wspólną jest to, że spełniają pozytywny warunek przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, tzn. nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnymi legitymującymi się odpowiednim orzeczeniem, jest traktowana w sposób mniej korzystny niż znajdujący się w analogicznej sytuacji opiekunowie osób niepełnosprawnych, którzy nie mają prawa do żadnych świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Są to osoby, które pobierają takie świadczenia jak: emeryturę, rentę rodzinną z tytułu śmierci małżonka przyznaną w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, rentę socjalną, zasiłek stały, nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, zasiłek przedemerytalny, świadczenie przedemerytalne lub rodzicielskie świadczenie uzupełniające.

Omawiana ustawa przewiduje pozostawienie osobom pobierającym świadczenia pielęgnacyjne i ubiegającym się o określone świadczenia z zabezpieczenia społecznego (emeryturę, rentę, rentę rodzinną z tytułu śmierci małżonka przyznaną w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, nauczycielskie świadczenie kompensacyjne lub rodzicielskie świadczenie uzupełniające) prawa do pobierania świadczenia korzystniejszego (o wyższej wysokości), jednakże regulacja ta dotyczy wyłącznie osób, które złożą stosowne wnioski po dniu 1 stycznia 2022 r. i nie dotyczy ona wszystkich wnioskujących objętych regulacją kwestionowanego przez TK art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Tym samym nadal pozostanie grupa osób, które już otrzymują świadczenia z zabezpieczenia społecznego, w związku z czym są pozbawione prawa do świadczenia pielęgnacyjnego (ze względu na brzmienie art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych); ich sytuacji niniejsza ustawa nie zmienia, o ile nie uzyskały prawa do przejścia na wcześniejszą emeryturę na podstawie rozporządzenia z dnia 26 czerwca 2019 r. - wówczas otrzymają świadczenie wyrównawcze wprowadzone niniejszą ustawą. Poza kręgiem beneficjentów ustawy pozostaną także osoby wnioskujące, po dniu wejścia w życie ustawy,

o rentę socjalną, zasiłek stały, zasiłku przedemerytalny lub świadczenie przedemerytalne, które to świadczenia mogą być niższe od świadczenia emerytalnego. W związku z powyższym należy uznać niniejszą regulację jako budzącą istotne wątpliwości w zakresie zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Na marginesie należy zwrócić jeszcze uwagę na dwie kwestie, które dodatkowo powinny być wzięte pod uwagę w pracach nad ostatecznym kształtem rozwiązań prawnych traktujących w sposób równy podmioty mające tą samą cechę istotną.

1. Na skutek niewykonania przywoływanego wyroku TK z dnia 26 czerwca 2019 r. (sygn. akt SK 2/17), od dnia 9 stycznia 2020 r. sytuacja osób pobierających rentę z tytułu częściowej niezdolności do pracy jest nie tylko znacząco lepsza niż osób uprawnionych do pozostałych świadczeń, o których mowa w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych, które obecnie otrzymują świadczenia w wysokości niższej niż wysokość świadczenia pielęgnacyjnego, lecz jest także lepsza od sytuacji osób uprawnionych wyłącznie do świadczenia pielęgnacyjnego, gdyż osoby te otrzymują jednocześnie świadczenie pielęgnacyjne i rentę.

2. Jak wskazuje analiza przeprowadzona przez Sąd Najwyższy (uwagi z dnia 21 października 2021 r. do projektu ustawy - druk sejmowy nr 1614)<sup>3</sup> w przyznawaniu wcześniejszych emerytur na mocy rozporządzenia z dnia 15 maja 1989 r. ujawniły się istotne nieprawidłowości (stan zdrowia dziecka nie uzasadniał przyznania tego uprawnienia), które skutkowały wydawaniem decyzji wstrzymujących wypłatę świadczenia. Podstawę wydania decyzji wstrzymujących wypłatę świadczenia stanowił art. 114 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1988 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 291 z późn. zm.). Skala nieprawidłowości w przyznawaniu wcześniejszych emerytur była znaczna (na 207 odwołań od decyzji ZUS wstrzymujących prawo do wcześniejszej emerytury tylko w 14 sprawach zapadły wyroki zmieniające decyzje organów rentowych). W 120 sprawach osoby, których odwołania zostały oddalone przez sądy wniosły skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W wyroku z dnia 15 września 2008 r. nr 10373/05 Moscal v. Polska ETPCz stwierdził, że jeżeli błąd przy wydaniu prawomocnej decyzji ustalającej prawo do świadczenia emerytalnego lub rentowego spowodowany przez organ władzy publicznej nastąpił bez przyczynienia się osoby trzeciej, należy rozważyć czy

---

<sup>3</sup> <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/915E0353CB52A800C12587880045A932/%24File/1614-003.pdf>



uchylenie takiej decyzji nie nakłada na ubezpieczonego nieproporcjonalnego ciężaru. ETPCz wskazał, że jeżeli błąd w ocenie przesłanek prawa do emerytury został popełniony przez same władze publiczne, bez udziału uprawnionego, te same organy winny inaczej oceniać proporcjonalność naruszenia. W takiej sytuacji, gdy dodatkowo odmowa ustalenia prawa do świadczenia wiąże się z utratą jedyne go źródła utrzymania, a osoba nie ma dużych możliwości przystosowania się do tej zmiany ze względu na wiek, stan zdrowia, bezrobocie w regionie zamieszkania - dochodzi do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Powyższe stanowisko potwierdziło późniejsze orzecznictwo Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 28 lutego 2012 r. (sygn. akt K 5/11) TK uznał, iż jeżeli w trybie ponownej oceny uprawnień ujawniony został błąd organu rentowego co do faktów, niezawiniony przez uprawnionego, przywrócenie stanu zgodnego z prawem na podstawie art. 114 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS stanowi nieproporcjonalną ingerencję w prawo do zabezpieczenia społecznego naruszające zaufanie obywatela do państwa i stanowione go przez nie prawa. Tym samym z dniem 8 marca 2012 r. (ogłoszenie sentencji rozstrzygnięcia) usunięta z systemu prawnego została podstawa do wstrzymania z urzędu wypłaty świadczeń nienależnych, przyznanych na skutek błędu organu rentowego niezawinionego przez świadczeniobiorcę.

Zdaniem Sądu Najwyższego przedstawiony stan faktyczny i prawny potwierdza, iż grupa osób przebywających na wcześniejszych emeryturach EKW jest zróżnicowana – są w niej osoby, które uzyskały wcześniejszą emeryturę pomimo, że nie spełniały wymogów wynikających z rozporządzenia z dnia 15 maja 1989 r. (nabyły to prawo niesłusznie) – stąd przyznanie im kolejnych uprawnień naruszałoby zasadę sprawiedliwości społecznej oraz zasadę równości.

Należy wskazać, iż prawidłowe uregulowanie kwestii wysokości i rodzaju świadczeń przysługujących opiekunom dzieci niepełnosprawnych wymaga pogłębionej analizy tego zagadnienia oraz wprowadzenia rozwiązań systemowych.

#### **IV. Uwagi szczegółowe**

1. Art. 1 ust. 3 – konsekwencją wprowadzenia skrótu terminologicznego w art. 1 ust. 2 („osoby uprawnione”) jest konieczność jego systematycznego stosowania w kolejnych przepisach ustawy, które dotyczą pojęcia, dla którego skrót został wprowadzony. Stanowi to

realizację wymogu zachowania konsekwencji terminologicznej wynikającego z § 10 Zasad techniki prawodawczej. W związku z tym uzupełnienia wymaga treść art. 1 ust. 3.

### **Propozycja poprawki**

w art. 1 w ust. 3 we wprowadzeniu do wyliczenia po wyrazie „osobom” dodaje się wyraz „uprawnionym”;

2. Art. 2 ust. 3 - mając na względzie regułę określoną w § 11 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którą w przepisach ustawy zamieszcza się wyłącznie takie wypowiedzi, które służą wyrażeniu norm prawnych, należy dokonać korekty przepisów ustawy, w których posłużono się niemającymi waloru normatywnego zwrotami: „na podstawie odrębnych przepisów” albo „wynika z przepisów odrębnych”. Odesłania są niezgodne również z § 156 Zasad techniki prawodawczej, który określa zasady formułowania odesłań, w tym odesłań zewnętrznych.

### **Propozycja poprawki**

w art. 2 w ust. 3 skreśla się wyrazy „na podstawie odrębnych przepisów”;

3. Art. 3 ust. 1 pkt 4 - przepis przewiduje obowiązek zamieszczania we wniosku o przyznanie świadczenia wyrównawczego „innych informacji, niezbędnych do ustalenia prawa do świadczenia wyrównawczego”. Należy wskazać, iż przepis ten ma charakter blankietowy; na jego podstawie wnioskodawca nie jest w stanie odkodować, jakich informacji ma udzielić, aby jego wniosek został prawidłowo (zgodnie z przepisami prawa) złożony. Sugeruje się więc jego doprecyzowanie w kierunku oczekiwanym przez ustawodawcę.

4. Art. 10 ust. 3–6 – regulacja przyjęta w tych przepisach jest niezrozumiała i niejednoznaczna, przez co nie spełnia określonych w § 6 Zasad techniki prawodawczej, wymogów precyzyjności, adekwatności i komunikatywności tekstu prawnego. Zgodnie z art. 5 ust. 1 o przyznaniu świadczenia wyrównawczego decyduje (i świadczenie to wypłaca) Zakład Ubezpieczeń Społecznych albo inny zakład emerytalno-rentowy, który wypłaca świadczenie emerytalno-rentowe. W sytuacji gdy różne świadczenia składające się na świadczenie emerytalno-rentowe (w myśl art. 2 pkt 3) są wypłacane przez różne organy – organem właściwym w sprawie świadczenia wyrównawczego jest Zakład Ubezpieczeń

Spółecznych (art. 5 ust. 2). Należy przypuszczać, że regulacja art. 10 ust. 3–6 ma zobowiązywać do współpracy w zakresie przekazywania informacji pozwalających na prawidłowe ustalenie prawa do świadczenia wyrównawczego oraz uzyskiwania informacji zwrotnej o przyznaniu świadczenia wyrównawczego:

a) pomiędzy ZUS i innymi organami emerytalno-rentowymi wypłacającymi świadczenia, o których mowa 2 ust. 3, w sytuacji opisanej w art. 5 ust. 2 (gdy ZUS jest organem właściwym w sprawie świadczenia wyrównawczego w razie zbiegu prawa do świadczeń);

b) pomiędzy organami uprawnionymi w sprawach przyznania świadczenia wyrównawczego (ZUS, organy emerytalno-rentowe) a innymi organami emerytalno-rentowymi, które posiadają informacje niezbędne do przyznania, ustania lub ponownego obliczenia świadczenia wyrównawczego.

Jeżeli intencja autorów przedłożenia została prawidłowo odczytana, proponuje się przyjąć następującą poprawkę:

### **Propozycja poprawki**

w art. 10 ust. 3–6 otrzymują brzmienie:

„3. Na wniosek organu, o którym mowa w art. 5 ust. 1, właściwe organy emerytalno-rentowe posiadające dane niezbędne do przyznania, ponownego obliczenia lub ustania prawa do świadczenia wyrównawczego, przekazują te dane, w terminie 7 dni od dnia otrzymania wniosku. Organ, o którym mowa w art. 5 ust. 1, zawiadamia te organy o przyznaniu świadczenia wyrównawczego.

4. W przypadku, o którym mowa w art. 5 ust. 2, na wniosek Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, właściwe organy emerytalno-rentowe wypłacające świadczenia, o których mowa w art. 2 ust. 3, są obowiązane przekazać dane niezbędne do przyznania, ponownego obliczenia lub ustania prawa do świadczenia wyrównawczego, w terminie 7 dni od dnia otrzymania wniosku. Zakład Ubezpieczeń Społecznych zawiadamia organy wypłacające świadczenia, o których mowa w art. 2 ust. 3, o przyznaniu świadczenia wyrównawczego.

5. Zawiadomienie, o którym mowa w ust. 3 i 4, określa: organ który przyznał świadczenie wyrównawcze, osobę uprawnioną do świadczenia wyrównawczego, termin płatności tego świadczenia, datę, od której przyznano to świadczenie, oraz jego wysokość.

6. Organ emerytalno-rentowy, który otrzymał zawiadomienie o przyznaniu świadczenia wyrównawczego, informuje organ, od którego zawiadomienie otrzymał, o każdej zmianie

mającej wpływ na prawo do świadczenia wyrównawczego lub jego wysokość, w terminie 7 dni od dnia powstania tej zmiany.”;

5. Regulacja art. 12 wykracza poza zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy. Dotyczy ona osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach pielęgnacyjnych modyfikując jedną z przesłanek stojących na przeszkodzie zachowaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego określoną w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a tej ustawy. Przepis art. 12 stanowi, iż osobie pobierającej świadczenie pielęgnacyjne na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, która po dniu 1 stycznia 2022 r. złożyła wniosek o: emeryturę, rentę, rentę rodzinną z tytułu śmierci małżonka przyznaną w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, rodzicielskie świadczenie uzupełniające, przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, jeśli jest korzystniejsze, przy czym art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych nie stosuje się.

Z treści przepisu jednoznacznie wynika, iż ustawodawca w przepisach materialnych ustawy o świadczeniu wyrównawczym (...) dokonuje dorozumianej nowelizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych, co jest techniką nieprawidłową w świetle Zasad techniki prawodawczej (§ 86). Nowelizacja dorozumiana oznacza takie wprowadzenie norm prawnych do systemu prawa, które, co prawda, mają zastąpić dotychczasowe regulacje, jednakże fakt ten nie jest w sposób wyraźny wskazany. Adresaci norm obowiązujących dotychczas mogą w takiej sytuacji w ogóle nie zauważyć, że jakiegokolwiek zmiany zaszły. Taki sposób znowelizowania przepisów nie czyni zadość wymaganiom przejrzystości i komunikatywności aktu prawnego.

Aby prawidłowo skonstruować normę prawną zawartą w art. 12 należałoby dokonać bezpośredniej nowelizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych, porządkując kwestie dotyczące skutków złożenia wniosków przez osoby pobierające świadczenia pielęgnacyjne w sposób adekwatny do oczekiwań ustawodawcy. Należy przypomnieć, iż zmiany te powinny uwzględniać przywołany w III części opinii wyrok TK z dnia 26 czerwca 2019 r. (sygn. akt SK 2/17), a więc przyznawać świadczenie wyższe wszystkim wymienionym w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych. Jednocześnie kwestia ustalenia

momentu, od którego sytuacja osoby jest rozpatrywana z uwzględnieniem nowej regulacji prawnej, powinna stanowić treść przepisu przejściowego.

Analizując treść art. 12 należy także poddać w wątpliwość trafność przyjętego rozwiązania ze względów formalno-prawnych. Nie jest bowiem jasne, w jaki sposób ma się zachować organ emerytalno-rentowy (jakiego rodzaju rozstrzygnięcie przyjąć) w odniesieniu do wniosku o świadczenie wskazane w tym przepisie, gdy okaże się ono niższe niż świadczenie pielęgnacyjne, tym samym będzie podstawa do dalszego wypłacania świadczenia pielęgnacyjnego (ma go pozostawić bez rozpoznania, wydać decyzję negatywną). Aby uniknąć powyższych wątpliwości właściwszym byłoby przyznanie osobom świadczeń, o które wnioskuje i jednocześnie wyrównanie różnicy pomiędzy świadczeniem wnioskowanym a świadczeniem pielęgnacyjnym.

Pierwsza grupa poprawek uwzględnia wyłącznie zgłoszone uwagi legislacyjne. Druga, stanowi próbę przyjęcia rozwiązania odpowiadającego uwadze zgłoszonej w akapicie powyżej.

### **Propozycja poprawek**

po art. 13 dodaje się art. 13a w brzmieniu:

„Art. 13a. W ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2220, z późn. zm.) w art. 17 wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w ust. 5 w pkt 1 lit. a otrzymuje brzmienie:
  - „a) ma ustalone prawo do renty socjalnej, zasiłku stałego, zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego,”;
- 2) po ust. 5 dodaje się ust. 5a w brzmieniu:
  - „5a. Osobie pobierającej świadczenie pielęgnacyjne, która złożyła wniosek o:
    - 1) emeryturę lub
    - 2) rentę, lub
    - 3) rentę rodzinną z tytułu śmierci małżonka przyznaną w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, lub
    - 4) nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, lub
    - 5) rodzicielskie świadczenie uzupełniające, o którym mowa w ustawie z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym  
– przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, jeżeli jest korzystniejsze.”;

„Art. 14a. Przepis art. 17 ust. 5a ustawy zmienianej w art. 13a, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się do wniosków o emeryturę, rentę, rentę rodzinną z tytułu śmierci małżonka przyznaną w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, rodzicielskie świadczenie uzupełniające, złożonych po dniu 1 stycznia 2022 r.”;

## **ALBO**

po art. 13 dodaje się art. 13a w brzmieniu:

„Art. 13a. W ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2220, z późn. zm.) w art. 17 wprowadza się następujące zmiany:

1) w ust. 5 w pkt 1 lit. a otrzymuje brzmienie:

„a) ma ustalone prawo do renty socjalnej, zasiłku stałego, zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego,”;

2) po ust. 5 dodaje się ust. 5a – 5c w brzmieniu:

„5a. Osobie pobierającej świadczenie pielęgnacyjne, która złożyła wniosek o:

- 1) emeryturę lub
- 2) rentę, lub
- 3) rentę rodzinną z tytułu śmierci małżonka przyznaną w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, lub
- 4) nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, lub
- 5) rodzicielskie świadczenie uzupełniające, o którym mowa w ustawie z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym  
– świadczenie pielęgnacyjne przysługuje w kwocie stanowiącej różnicę pomiędzy kwotą świadczenia pielęgnacyjnego a kwotą świadczenia, o którym mowa w pkt 1–5.

5b. Do ustalenia kwoty świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w ust. 5a, przyjmuje się kwotę netto świadczenia, o którym mowa w ust. 1, po dokonaniu odliczeń, potrąceń i zmniejszeń.

5c. W razie ustania albo ponownego obliczenia wysokości świadczenia, o którym mowa w ust. 5a, albo zmiany miesięcznej wysokości świadczenia pielęgnacyjnego, art. 4 ust. 1–3 ustawy z dnia ..... o świadczeniu wyrównawczym dla osób uprawnionych do

wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dziećmi wymagającymi stałej opieki (Dz. U. poz. ....) stosuje się odpowiednio.”;

po art. 14 dodaje się art. 14a w brzmieniu:

„Art. 14a. Przepisy art. 17 ust. 5a–5c ustawy zmienianej w art. 13a, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się do wniosków o emeryturę, rentę, rentę rodzinną z tytułu śmierci małżonka przyznaną w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, rodzicielskie świadczenie uzupełniające, złożonych po dniu 1 stycznia 2022 r.”.

*Renata Bronowska*

*Główny legislator*