



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Wspólne posiedzenie
Komisji Ustawodawczej (19.),
Komisji Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji (14.)
oraz Komisji Rodziny
i Polityki Społecznej (10.)
w dniu 8 marca 2012 r.

VIII kadencja

Porządek obrad:

1. Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (druk senacki nr 42).

(Początek posiedzenia o godzinie 12 minut 16)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Ustawodawczej Piotr Zientarski)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dzień dobry państwu.

Bardzo proszę o zamknięcie drzwi.

Rozpoczynamy posiedzenie trzech komisji: Komisji Rodziny i Polityki Społecznej, Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisji Ustawodawczej.

Mam zaszczyt przewodniczyć w imieniu obecnych tutaj panów przewodniczących wspólnemu posiedzeniu komisji.

Zanim jednak rozpoczniemy to posiedzenie chciałbym w imieniu panów przewodniczących złożyć wszystkim paniom z okazji ich święta najlepsze, najserdeczniejsze życzenia, żeby w dalszym ciągu...

(*Senator Piotr Wach: ...I nas tu obecnych.*)

Tak, oczywiście, w imieniu wszystkich mężczyzn. Przepraszam bardzo. ...Żeby panie w dalszym ciągu tak pięknie i aktywnie działały, i okraszały swoją urodą, swoją kobiecością naszą pracę, nasze posiedzenia. Wiadomo, że kobiety bardzo często wpływają na...

(*Senator Grażyna Sztark: ...mądrość mężczyzn.*)

No...

(*Senator Bohdan Paszkowski: ...Łagodzenie obyczajów.*)

...Łagodzenie obyczajów, może tak. Na obyczaje.

(*Wypowiedzi w tle nagrania*)

(*Głos sali: Dziękujemy bardzo.*)

Tak że bardzo serdecznie tego życzymy. Co prawda nie jesteśmy odpowiednio do tego święta przygotowani. Przed chwilą byliśmy z panią senator Sztark w Krajowej Radzie Sądownictwa i tam panowie wręczali kobietom, za pokwitowaniem, po jednym goździku i po parze rajstop.

(*Senator Piotr Wach: Ale jeden z kolegów był przygotowany.*)

Tak. Jeden był przygotowany.

(*Senator Mieczysław Augustyn: Przewodniczący Michalski.*)

Serdecznie witam przybyłych na nasze posiedzenie gości. Pan minister Bucior prosił o usprawiedliwienie swojej nieobecności, jest jego przedstawiciel. Tak że serdecznie witamy.

I rozpoczynamy nasze posiedzenie. Przedmiotem tego posiedzenia jest pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Chciałbym przypomnieć państwu, że ten projekt to jest inicjatywa Senatu poprzedniej kadencji. Ze względu jednak na zasadę dyskontynuacji nie doczekał się finału. Przedstawicielem wnioskodawców w poprzedniej kadencji była pani senator Grażyna Sztark. I obecnie pani senator również jest w tej roli, jako że Komisja Ustawodawcza już rozpoczęła bieg, że tak powiem, i w tej chwili mamy pierwsze czytanie, wspólne trzech komisji.

Tak że bardzo proszę przedstawicielkę wnioskodawcy o krótkie, że tak powiem, résumé tego projektu. Bardzo proszę.

Senator Grażyna Sztark:

Panie Przewodniczący!

Dzień dobry. W związku z tym, że proponuję pewną modyfikację pierwotnego projektu, chciałabym przekazać głos pani mecenas. Ponieważ to dotyczy również zmian w kodeksie karnym i chyba w kodeksie wykroczeń, bardzo proszę, żeby może pani mecenas dokonała wprowadzenia do tego projektu oraz mojej poprawki, a potem ja ewentualnie...

(*Przewodniczący Piotr Zientarski: Rozumiem, że pani senator popiera wniosek z tą poprawką. Stąd też proszę...*)

Oczywiście w całej rozciągłości. Tak, tu nastąpiła dyskontynuacja, a teraz ponownie zajmujemy się tym samym projektem ustawy, tyle że już po dokonanych modyfikacjach. Dlatego też bardzo proszę, żeby teraz pani mecenas się wypowiedziała.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę panią mecenas Konieczko o przedstawienie istoty naszego projektu i modyfikacji. Bardzo proszę.

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko:

Dziękuję bardzo.

Katarzyna Konieczko, Biuro Legislacyjne.

Szanowni Państwo!

Jak przed chwilą wspomniano, kontynuujemy projekt wykonujący wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2010 r., w którym to Trybunał stwierdził nie-

zgodność norm prawnych rekonstruowanych na gruncie trzech ustaw, mianowicie: ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych; art. 218 §1 ustawy – Kodeksu karny oraz art. 98 ust. 1 pkt 1 i art. 98 ust. 2 ustawy – Kodeks wykroczeń.

Proponujemy pozostawienie, jeśli chodzi o przepis art. 24 ust. 1, tej wersji, którą mają państwo senatorowie w druku. Równocześnie uznajemy, że ze względu na treść sentencji wyroku konieczne jest rozszerzenie naszego projektu i dodanie przepisów, które – można powiedzieć w skrócie – przywrócą do porządku prawnego przepisy karne. Jeśli tego nie zrobimy, w systemie prawnym będzie norma mówiąca o tym, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych wymierza dodatkową opłatę, ale nie będzie przepisów karnych umożliwiających skazanie osoby, która nie dopełnia obowiązku opłacania składek, odpowiednio ukaranie jej w postępowaniu o wykroczenia albo skazanie za przestępstwo.

Jeżeli chodzi o samą zasadę, to wydaje się, że nasz projekt będzie w pełni wykonywał wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który zakwestionował mechanizm podwójnego karania. Trybunał uznał bowiem, że niekonstytucyjna jest – i również niezgodna nie tyle ze standardami naszej konstytucji, ile ze standardami prawa międzynarodowego – możliwość wymierzenia tej samej osobie fizycznej za ten sam czyn dwóch kar: kary dodatkowej opłaty i kary z przepisów karnych. W związku z tym proponujemy pozostawienie wymierzania dodatkowej opłaty tym płatnikom, którzy nie są osobami fizycznymi, czyli płatnikom instytucjonalnym. W przypadku osób fizycznych, które podlegają odpowiedzialności karnej szeroko rozumianej, proponujemy, aby wymierzenie dodatkowej opłaty nie było możliwe. W stosunku do takich osób Zakład Ubezpieczeń Społecznych powinien występować z wnioskiem o ukaranie za wykroczenie bądź też zgłaszać zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z zaproszonych gości chciałby zabrać głos?

Poprzedz ewentualnie krótko...

Bardzo proszę.

(Dyrektor Departamentu Ubezpieczeń Społecznych w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej Przemysław Żółtowski: Jeśli mogę...)

Bardzo proszę o przedstawienie się.

Dyrektor Departamentu Ubezpieczeń Społecznych w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej Przemysław Żółtowski:

Dziękuję bardzo. Przemysław Żółtowski, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

Omawiany projekt ustawy w istocie realizuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego, dostosowuje porządek prawny do tego wyroku, i projekt ten trzeba ocenić pozytywnie. Chcę powiedzieć, że ministerstwo finalizuje już prace nad projektem rządowym w analogicznej materii i sądzimy, że

dobrze by było, żeby obydwie te projekty w parlamencie, w Sejmie...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: ...spotkały się.)

...spotkały się i były rozpatrywane równocześnie.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Od lat mamy taki zwyczaj, że przedstawiamy swoje inicjatywy. Wspólne posiedzenia w sprawie projektów dają lepsze efekty, bo często wachlarz propozycji jest szerszy.

Widzę, że nikt z gości już nie prosi o zabranie głosu.

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję.

Panowie Senatorowie, najpierw pan przewodniczący Rulewski, później panowie senatorowie.

Bardzo proszę.

Senator Jan Rulewski:

Zwyczajowo w państwie polskim pierwszeństwo przysługuje kobietom. Jeśli któraś z pań się zgłosiła, to dzisiaj wyjątkowo ustępuję.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Żadna z pań się nie zgłosiła. Tylko panowie się zgłosili.)

Panowie się zgłosili. Przywróciliśmy zatem sprawę na płaszczyznę normalną.

Proszę państwa, jak wiadomo, komisja rodziny wielokrotnie udzielała mi mandatu do pracy w Radzie Ochrony Pracy. Podczas prac w tej radzie przez lata wielokrotnie okazywało się, że przepis art. 218 kodeksu karnego i jeszcze inne przepisy, chociaż w mniejszym stopniu, są martwe. Otóż zarówno Prokuratura Generalna, jak i sądy, które uczestniczą w pracach Rady Ochrony Pracy, wyrażają opinie o nieprecyzyjności sformułowania tego art. 218. Mianowicie pomimo składania udokumentowanych wniosków prokuratorom nie udaje się przekonać sądu, że niepłacenie składki było złośliwe, akurat w tym przypadku, ale przecież to dotyczy szerszych norm, również wynagrodzenia, urlopów itd. Trudno udowodnić przed sądem złośliwość, chyba że strona przyzna się do złośliwego niepłacenia składek na ZUS.

I druga sprawa. Moim zdaniem złośliwość dotyczy osoby, a nie grupy, tymczasem mamy do czynienia z przypadkami, w których grupom pracowników – i dobrych, i złych – nie płaci się, zarówno tym przyjaznym pracodawcom, jak i nieprzyjaznym, związkowcom i niezwiązkowcom. Trudno udowodnić złośliwość na przykład grupie pracowników, bo grupowa złośliwość chyba w ogóle nie występuje.

A co to znaczy „uporczywe”? Czy uporczywe niepłacenie jest wtedy, kiedy doszło do tego więcej niż raz, prawda?, czy wtedy, kiedy doszło do tego więcej niż trzy razy, na przykład? Bo niezapłacenie raz to może być pomyłka, drugi raz to może być już świadome niepłacenie, a trzeci raz może wynikać z trudności finansowych. To powoduje, że w zeszłym roku na sześćset spraw skierowanych przez inspektorów PIP do prokuratury połowa została przez prokuraturę podjęta i w gruncie rzeczy zaledwie w kilku przypadkach zapadły naganne wyroki w postaci orzeczenia

sądu, w innych sprawy były odrzucone z racji nieudowodnienia złośliwości i uporczywości.

I dlatego do rządu, który zapowiedział tę inicjatywę, kieruję tu pytanie. Czy ten wniosek, już nie mój, ale Prokuratury Generalnej, a częściowo sądów, rząd przyjmie? Bo jeśli już nowelizujemy tę ustawę, pomyślmy o tym, żeby następny artykuł, art. 2, który bardzo popieram, został skonsumowany rzeczywiście, a nie tylko na piśmie. Takie jest moje pytanie. Jeśli rząd tego nie uwzględnił, to prosiłbym, żeby wszedł w kontakt właśnie i z Radą Ochrony Pracy, gdzie zasiadają różni przedstawiciele, i z Prokuraturą Generalną, i z sądami.

Jeśli zaś chodzi o art. 2, to jeszcze jest moja, autorska uwaga. Uważam, że jest to artykuł z podwójnym unikiem. Bo na początku stwierdza się, że jeśli ktoś w sposób oczywisty nie płaci, to „może być ukarany”. Może być ukarany. I to jest pierwszy unik. A ten drugi polega na tym, że płaci nie więcej niż do wysokości stu procent, a to znaczy praktycznie zero. Praktyka różnych sądów, a także Rady Ochrony Pracy, dowodzi, że sądy czasem kalkulują tak, żeby ta kara z tytułu niepłacenia składek czy innych naruszeń prawa nie była wyższa niż ta, o którą występują organy ścigania, na przykład inspekcja pracy i prokurator. I dlatego wydaje mi się, że mój wniosek, żeby skreślić słowo „może”, nie jest przesadny.

(Głos sali: Czyli „wymierza”...)

„Wymierza”. Tak.

Sąd może przecież w ramach klauzuli generalnej – tu prawnicy mogą mnie poprawić – odstąpić od wymierzania kary, bo nie jest zobligowany, żeby ją wymierzyć, może zawiesić. Jak wiadomo, są różne są instytucje prawa, które tę obligatoryjność łamią.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak, tak. Przepraszam. No i zakładowi może przyznać w jakiś wyjątkowych okolicznościach, uzasadnionych...

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Bardzo proszę, pan senator Gintowt-Dziewałtowski.

Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Wysokie Komisje! Szanowni Państwo!

Dwie uwagi. Pierwsza: podzielał pogląd pana senatora Rulewskiego – nadmiar przymiotników w każdym akcie prawnym szkodzi. W tym wypadku, w moim przekonaniu, akurat jedno i drugie sformułowanie nie daje się zinterpretować w sposób jednoznaczny i wyraźny. Po pierwsze, będziemy przymuszać sądy do rozstrzygania, co jest złośliwe i co jest uporczywe. Po drugie, każdy sąd będzie inaczej świadczył. A po trzecie, przypuszczam, że spotkamy się ze stosowną krytyką, jako że znowu umieściliśmy sformułowanie niejasne, które daje bardzo dużą swobodę interpretacji i praktycznie w sposób zdecydowany osłabia przepis. Tak więc uważam, że tego rodzaju sformułowania powinny być wyeliminowane. Każde sformułowanie powinno być precyzyjne, konkretne, odnoszące się do celu, któremu ma przepis służyć.

Teraz druga uwaga, w formie pytania. W art. 2 mówimy o dodatkowej opłacie. Na czym polega problem? Jeżeli pracodawca nie płaci składek bądź obniża wpłaty, powoduje stratę dla ubezpieczającego, ale również dla ubezpieczanego. I ta strata w drodze postępowania, także sądowego, powinna być rekompensowana między innymi również poprzez naliczanie karnych odsetek. To nie jest dodatkowa kara, obawiam się jednak, że tak sformułowany przepis może sugerować, że możemy się posługiwać tylko wymierzaniem dodatkowej opłaty. Czy inne przepisy w sposób jednoznaczny wskazują na prawo bądź obowiązek naliczania odsetek karnych w przypadku nieopłacanych bądź obniżanych składek wpłacanych na rzecz ubezpieczającego?

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Pan senator Michalski.

Senator Jan Michalski:

Panie Przewodniczący, ja mam następujące zastrzeżenia do art. 2. Mianowicie nie wiem, czy jest zachowana równość podmiotów gospodarczych wobec prawa. Jest tutaj inne podejście do podmiotów instytucjonalnych – rozumiem, że posiadających osobowość prawną – a inne w stosunku do osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, często również w zorganizowanej formie. Tutaj jest różnica powiedzmy w prowadzeniu tej działalności i jej zarejestrowaniu. Czy już to nie stanowi o niekonstytucyjności tego zapisu?

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję.

Pan senator Matusiewicz.

Senator Andrzej Matusiewicz:

Panowie Przewodniczący! Wysokie Komisje! Szanowni Państwo!

Ja również chciałbym się odnieść do tego zapisu w § 1a, do tej zgłoszonej poprawki, określić „złośliwie lub uporczywie”. Wyraz „uporczywie” jest w kodeksie karnym...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak.)

...był w kodeksie karnym z 1969 r. w art. 186, obecnie jest w art. 209 kodeksu karnego: kto uporczywie uchyla się od alimentów.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak jest.)

I znaczy to, że to jest długotrwałe uchylanie się, że ono się powtarza. Tymczasem tutaj jest alternatywa: złośliwie lub uporczywie. Przez złośliwie uchylanie się można by rozumieć jakieś jednorazowe działanie, ale definicji złośliwości nie ma ani w kodeksie karnym, ani nawet w kodeksie wykroczeń. W związku z tym sądowi będzie bardzo trudno ocenić, czy jakieś działanie pracodawcy jest złośliwe, czy nie. Ja proponuję, żeby to wykreślić. To w ogóle nie zdaje egzaminu. Określenie „uporczywie” ma cechę trwałości, to jest działanie, które trwa w czasie. I to będzie wystarczające znamię popełnienia tego przestępstwa. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję.
Pan senator Piotr Wach. Proszę bardzo.

Senator Piotr Wach:

Z drugiej strony jeżeli chodzi o złośliwość, to właściwie wskazuje na nią i na okoliczności skarżący. Mówi na przykład: jestem działaczem związkowym, za wszystkich pracodawca płaci składki, a za mnie nie. Można w takim wypadku wnioskować, że takie wybiórcze działanie, na przykład płacenie za wszystkich oprócz jakiejś grupy czy podgrupy, świadczy o złośliwości. Taka grupa wykazuje, że to działanie jest z jakiegoś powodu skierowane przeciwko niej i podaje taki powód. Tak więc ja nie wiem, czy to jest takie całkiem nie do udowodnienia. Przede wszystkim cecha wybiórczości w działaniu może wskazywać na złośliwość.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

W postępowaniu karnym zawsze bada się zamiar, w granicach zamiaru odpowiada oskarżony. Tutaj jednak podzielał pogląd pana senatora Matusiewicza, bo rzeczywiście nie przypominam sobie, żeby określenie „złośliwie” pojawiło się w orzecznictwie. „Uporczywie” – tak, jest to określenie kodeksowe, karne. I jeśli chodzi o określenie przesłanki uporczywości, to orzecznictwo jest dość obszerne.

Bardzo proszę przedstawiciela Biura Legislacyjnego o wyjaśnienie tych wątpliwości. Bardzo proszę.

**Główny Legislator
w Biurze Legislacyjnym
w Kancelarii Senatu Beata Mandylis:**

Szanowni Państwo, jeśli chodzi konkretnie o znamiona uporczywości i złośliwości, to specjalnie pozwoliłam sobie pobic po komentarz, żeby uzasadnić, że znamię uporczywości jest opisane w doktrynie i sądy nie mają z tym żadnego problemu.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: To wiemy, o tym już mówiliśmy.)

Jeśli chodzi natomiast o znamię złośliwości, wprowadzono je alternatywnie. Tam jest łącznik „lub”. Czyli albo złośliwie, albo uporczywie.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: „Lub”.)

Znamię złośliwości ma wskazywać na zamiar bezpośredni, nie ewentualny, co znaczy, że jest to umyślne przestępstwo i specyficzne, popełniane w sprawach pracowniczych. Bo właśnie w sprawach pracowniczych przejawia się czasem właśnie nie uporczywość w takim znaczeniu jak to rozumie doktryna, ale złośliwość. I właśnie ten przymiotnik, to zdanie zostało wprowadzone do kodeksu karnego w odniesieniu do zamiaru bezpośredniego w sprawach pracowniczych. Tak że tutaj kodeks karny jest dopięty, że tak powiem, i to określenie znajduje uzasadnienie i w orzecznictwie, i w doktrynie. Tak więc i jedno, i drugie sformułowanie jest potrzebne. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Określenie „złośliwość” jest w doktrynie, Pani Mecenasz?

(Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Beata Mandylis: W odniesieniu do spraw pracowniczych.)

...Do spraw pracowniczych. Już istnieje?

(Senator Jan Rulewski: Tak, w kodeksie pracy.)

Istnieje. Rozumiem. Ja się z tym nie spotkałem.

Były jeszcze inne wątpliwości, które podnosili dyskutanci.

(Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko: Jeśli mogę uzupełniająco...)

Bardzo proszę.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym
w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko:**

Jeśli chodzi o stosowanie przepisu art. 218 §1 w obecnym brzmieniu, to tak jak zaznaczyła koleżanka, są te znamiona. Myśmy celowo nie proponowali tutaj żadnej zmiany. Chciałabym też podkreślić, że z opinii, którą przedłożył nam do tego projektu Zakład Ubezpieczeń Społecznych, wynika, że w istocie za nieopłacanie składek zapadały na podstawie tego przepisu wyroki skazujące. Zakład podaje, że na przykład w 2010 r. liczba skazań wyniosła osiemdziesiąt osiem. Tak więc można powiedzieć, że ten przepis jest stosowany, nie jest martwy. Pozostaje pytanie, czy dany sąd prawidłowo zinterpretował przesłanki. To już jest kwestia ewentualnie weryfikacji takiego orzeczenia w trybie instancyjnym, przed sądem drugiej instancji.

A jeśli chodzi o pozostałe uwagi państwa senatorów, to przede wszystkim sama ta dodatkowa opłata budzi zastrzeżenia. Chciałabym podkreślić, że również sformułowanie „zakład może wymierzyć płatnikowi składek dodatkową opłatę do wysokości stu procent nieopłaconych składek” jest niejako przejęte z dotychczasowej formuły i ono nie jest, że tak powiem, puste czy pozbawione jakiejś refleksji. Chociażby z samego wyroku Trybunału wynika, że zakład ubezpieczeń nie powinien stosować tej sankcji automatycznie. Również płatnik instytucjonalny może znaleźć się w takiej sytuacji, kiedy to nieopłacanie składek bądź nienależyte ich opłacanie będzie niejako niezawinione. I wówczas, przynajmniej tak wskazuje Trybunał, Zakład Ubezpieczeń Społecznych powinien rozważyć, po pierwsze, czy wymierzyć tą dodatkową opłatę, która jest sankcją, w tym wypadku sankcją administracyjną, ale jej dolegliwość jest porównywalna z sankcjami karnymi, a po drugie, czy powinna to być opłata w maksymalnej, stuprocentowej wysokości, czy też powinna być miarkowana w stosunku do wielkości tego przewinienia. Wymierzenie takiej opłaty w żadnym przypadku nie pozbawia zakładu prawa dochodzenia nieopłaconych czy też opłaconych w zbyt niskiej wysokości składek. Te składki powinny być uzupełnione i odnośnie do tego są odrębne przepisy, które zakładają również oprocentowanie tej zaległości zgodnie z wyższą

stawką, wynikającą z tej ustawy. Tak więc dodatkowa opłata jest sankcją, którą musimy odróżnić od samej zaległości, ściąganej w trybie przepisów o ubezpieczeniu społecznym. Dziękuję.

Senator Jan Michalski:

Ja w dalszym ciągu nie uzyskałem odpowiedzi, dlaczego wobec jednych podmiotów mamy stosować tylko sankcję administracyjno-finansową, a wobec innych podmiotów, zarejestrowanych jako osoby fizyczne, sankcję karną. Jest to różnica, a chyba podmioty powinny być traktowane w taki sam sposób. Dlaczego osoby fizyczne nie podlegają takiej samej sankcji, jak podmioty prowadzące działalność w formie spółek prawa handlowego, na przykład.

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko:

Przepraszam bardzo, że pominęłam pytanie pana senatora.

Istotnie wracamy tutaj do tego samego problemu, którym zajmował się Trybunał. Chodzi mianowicie o to, że za pomocą tego mechanizmu osoba fizyczna mogła być ukarana dwukrotnie. Po pierwsze, dodatkową opłatą, a po drugie – chociażby grzywną wymierzoną na podstawie przepisów karnych. I Trybunał uznał, że to rozwiązanie godzi i w standardy konstytucyjne, i w standardy międzynarodowe. W związku z tym musimy zaproponować coś, co będzie zgodne z zasadą, że nie można nikogo karać podwójnie za to samo, a poza tym musimy pozostawić Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych możliwość egzekwowania składek czy stosowania wobec płatników, którzy nie wywiązują się z tego obowiązku, groźby sankcji, żeby te składki były jednak regulowane terminowo i w pełnej wysokości.

Przyznam szczerze, że nie jestem w stanie podać więcej przykładów, ale mogę wskazać na to, że taki mechanizm, a mianowicie możliwość wymierzania sankcji administracyjnej, nakładania opłaty administracyjnej na podmioty instytucjonalne i karania osób fizycznych, funkcjonuje już na gruncie innej ustawy, to jest ustawy o VAT. I jak do tej pory, nie budziło to zastrzeżeń. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Senator Jan Michalski:

Ja przepraszam Pani Przewodniczący, ale jeszcze ad vocem... Bo nie rozumiem tego wytłumaczenia. Rozumiem, że wyrok Trybunału dotyczył podwójnego nakładania sankcji na osoby fizyczne, i że od tego należy odstąpić. Ale nie rozumiem, dlaczego mają być inne sankcje wobec osób prawnych prowadzących działalność, a inne wobec osób fizycznych prowadzących działalność. To budzi moją wątpliwość. To jest jakby jedna sprawa.

Teraz druga sprawa. Dolegliwość karna dla osób fizycznych jest zdecydowanie cięższa niż dolegliwość administracyjno-finansowa. Dlaczego nie można zastosować tylko tego drugiego rodzaju sankcji do obu form prowadzenia działalności? Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Jeszcze pan senator Rulewski, potem pan senator Paszkowski i pan senator...

Proszę bardzo.

Senator Jan Rulewski:

Dziękuję.

Wypowiadam się polemicznie odnośnie do wypowiedzi w dniu dzisiejszym dwóch pań.

Po pierwsze, rzeczywiście może się zdarzyć tak, że kategoria złośliwości będzie mogła być wykazana przez sąd. Ale zważmy, że złośliwość przejawia się w różnych formach. Najczystsza dla sądu to jest forma pisemna: nie lubię związków, wobec tego nie opłacę składki za związkowców. Może być forma ustna, czyli złośliwość wypowiedziana w obecności świadków. I to może być dowodem. Ale może być też złośliwość w formie ukrytej. I myślę, że ona jest najpowszechniej stosowana.

To dlatego tak bardzo chcę, Pani Mecenase, sprawdzić protokoły Rady Ochrony Pracy. Te formy nie są możliwe do udowodnienia przed sądem i nie można zawrzeć tego w orzeczeniu. Po prostu jest to impresja, to jest wrażenie.

(Senator Piotr Wach: Niekoniecznie.)

Niekoniecznie, kiedy złośliwość jest objawiana zewnętrznie. Ale przecież nie musi być okazana. Ja na przykład nie wiem, czy wypowiedź pani mecenas – to już jako anegdota – to była złośliwość, czy to było obiektywne stwierdzenie. Może pani mecenas już od sześciu lat mnie nie lubi. Wykluczam to oczywiście, to był żart.

I tak jest, niestety, szczególnie w przypadkach naruszania prawa pracy, gdzie rządzą inne kategorie, nie tyle złośliwości, ile efektywności ekonomicznej. Również twierdzenie, że skoro zapadło osiemdziesiąt wyroków, to wyczerpuje to stosowanie prawa...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

(Głos z sali: Ale nie ze złośliwości.)

Dokładnie. Nie ze złośliwości, tylko oczywistego faktu.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Atrakcyjne jest to święto 8 marca, jak zauważyłem.

Ale to może wynikać z jednostronnego pojmowania...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

(Wesołość na sali)

(Wypowiedź poza mikrofonem)

(Głos z sali: I to przy świadkach.)

Ale uśmiechnąłem się przy tym i wygram przed sądem. Uśmiechnąłem się przed sądem. A za chwilę pobiegnę z kwiatkiem i całą swoją złośliwość usunę. No niestety będą musiał to zrobić.

I, proszę państwa, osiemdziesiąt rozpraw na sześćset wniosków rocznie składanych przez inspektorów, którzy pełnią funkcje śledcze, a nawet oceniające, wyrokujące,

później powziętych przez prokuraturę świadczy o tym, że jednak ta szara przestrzeń jest zbyt duża. Może więc tę złośliwość utrzymać, ale jeszcze dopisać, że ona musi być okazana, ujawniona, nie tylko przed rozprawami sądowymi.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Oczywiście. Nie, takiej kazuistyki nie ma. Tu chodzi o zamiar, tak jak powiedziała pani mecenas, zamiar bezpośredni. Jest to instytucja istniejąca w prawie pracy.

Pan senator Paszkowski się zgłaszał.

Senator Bohdan Paszkowski:

Odnosnie do tych przesłanek naruszenia praw pracowniczych. Ja myślę, że powinniśmy wyjść od takiego założenia: jeżeli ten przepis ma chronić pracownika przed naruszeniami jego praw, to lepiej, żeby tych przesłanek było więcej niż mniej, lepiej ich nie ograniczać. Tak że ja bym jednak nie wykreślał tej złośliwości. Wyobrażam sobie, że takie sytuacje się zdarzają i że prokurator, sąd czy policja będą w stanie udowodnić lub przynajmniej uprawdopodobnić, że doszło do takiej sytuacji. I choćby taka sprawa miała się zdarzyć raz w roku, doszłoby do skazania, to myślę, że warto ten termin „złośliwość” zachować, zwłaszcza że on w tej chwili funkcjonuje. Tak że nie zmieniamy przepisu w tym zakresie.

A jeśli chodzi o ten art. 2 i tę pierwszą zmianę w tymże artykule, to mogę nawet powiedzieć, że w przeciwieństwie do tego, co kolega powiedział, ja widzę raczej niesprawiedliwość wynikającą z tego przepisu w stosunku do podmiotów prawnych. Albowiem mogę sobie wyobrazić taką sytuację: proszę zwrócić uwagę, że płatnikiem... Tutaj mówi się, że tę opłatę dodatkową wymierza się płatnikowi. Płatnikiem może być osoba fizyczna, a także osoba, że tak powiem, jak to pan ujął, instytucjonalna. Ona jest płatnikiem, jak dobrze rozumiem, zobowiązania z zakresu chociażby ubezpieczeń społecznych. W przypadku płatnika instytucjonalnego członek zarządu może odpowiadać jako osoba fizyczna...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak, oczywiście.)

...za naruszenie praw pracowniczych. I w związku z tym można powiedzieć, jeżeli moje rozumowanie jest dobre odnośnie do definicji osoby płatnika, że taki podmiot instytucjonalny może być karany jako płatnik opłatą dodatkową.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Oczywiście.)

A nie dość tego – osoby powiedzmy odpowiadające za te czynności, których zaniechano, mogą odpowiadać karnie, kiedy im się przypisze tę uporczywość czy złośliwość. Jeżeli moje rozumowanie jest poprawne odnośnie do płatnika – bo nie wiem, jak to jest definiowane w tej chwili, to jest moje przypuszczenie – to nawet taki wniosek można wysnuć.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Pan senator Matusiewicz. I będziemy kończyć. A, jeszcze...

Senator Andrzej Matusiewicz:

Ja jeszcze na temat tej złośliwości. To, że ten przepis funkcjonuje od 1997 r., moim zdaniem nie jest żadnym argumentem za tym, żeby w dalszym ciągu to określenie było zachowane. Proszę sprawdzić, ile w ogóle zapadło wyroków skazujących z art. 218 §1 kodeksu karnego, ile było warunkowych umorzeń przez sąd, ile było umorzeń na etapie postępowania przygotowawczego przez prokuratora czy nawet, ile było odmów wszczęcia postępowania. To że ten przepis funkcjonuje... To jest martwy przepis. To jest bardzo dobry przepis do obrony, proszę państwa. Wystarczy, że powie się podejrzanemu, żeby stwierdził, że zapomniał, przeoczył. To musi być ewidentny przypadek. A poza tym to jest termin niedookreślony. Nie ma w słowniku wyrażeń ustawowych, co to znaczy „złośliwie” w rozumieniu kodeksu karnego.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Umyślnie, Panie Mecenasie. To przede wszystkim. To taki szczególny *dolus coloratus*; quasi, oczywiście.

Proszę bardzo. Pan senator Gintowt-Dziewałtowski.

Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Wracam do proponowanego brzmienia przepisu w §1a. Proszę zwrócić uwagę, że proponowane brzmienie tak naprawdę powoduje, że pracodawca nie ponosi żadnej odpowiedzialności w stosunku do pracownika i ubezpieczającego za jakąkolwiek inną formę naruszenia praw pracowniczych: zaniedbanie czy zaniechanie. Nie ma za to kary. A jest to, moim zdaniem, niedopuszczalne z paru powodów. Najistotniejszy powód jest taki oto: przed sądem stają dwie nierówne sobie strony. Z jednej strony, pracodawca dysponujący zapleczem logistycznym – prawnikami, aparatem urzędniczym, zgromadzoną dokumentacją, a także doświadczeniami z poprzednich rozpraw, które się odbyły. Z drugiej strony staje pracownik, który nie ma nic, on został skrzywdzony. I wystarczy, że taki pracodawca udowodni, że on nie działał złośliwie i nie działał uporczywie, i już jest niewinny. Przecież nie można przyjąć takiej interpretacji! W takiej sytuacji proponuję, żeby wykreślić oba sformułowania. Pracodawca zawsze ma odpowiadać za naruszenie praw pracowniczych. Zawsze. I niech się przed sądem tłumaczy. Jakaś kara w stosunku do niego musi być orzeczona.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Panie Senatorze, tu jest odpowiedzialność karna, a odpowiedzialność karna musi wynikać z winy.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

No właśnie. Stąd też mamy przesłanki...

(Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski: Panie Przewodniczący, ale nie zwalniamy z odpowiedzialności za popełnienie błędu zaniechania.)

Ale tu była już mowa o tym, że nie narusza to przepisów dotyczących nieopłacania składek itd., i wszystkich innych historii. To jest sankcja karna.

Dobrze. Kto jeszcze?

(*Senator Jan Michalski: Ad vocem...*)

To już któryś raz z rzędu.

Pan senator. Bardzo proszę.

Senator Jan Michalski:

Tak, ja wiem. Ale myślę, że problem jest poważniejszy, niż być może nam się wydaje...

(*Przewodniczący Piotr Zientarski: Bo już chcemy kończyć tę dyskusję.*)

...z tego względu, że płatnikiem jest zawsze zakład. Mówimy o art. 2, nie mówimy o art. 1, gdzie jest uregulowana odpowiedzialność w stosunku do członków zarządu. Płatnikiem jest zawsze zakład. W przypadku osoby fizycznej prowadzącej działalność, nawet jeżeli ktoś sam bezpośrednio nie wykonuje czynności związanych z zarządzaniem tym zakładem pracy, to jest przypisana jedna odpowiedzialność. I to jest odpowiedzialność karnosądowa. A w przypadku instytucji jest, że tak powiem, dowolność zastosowania sankcji przez...

(*Przewodniczący Piotr Zientarski: Nie, nie.*)

Może... Zakład może wymierzyć sankcję. Tak wynika z treści art. 2. Zakład to znaczy ZUS. I konsekwencje wobec płatnika – może, nie musi – wyciąga ZUS. Tymczasem w odniesieniu do osób fizycznych mamy do czynienia z sankcjami karnymi. I chodzi mi o tę różnicę. Ja rozumiem, że w przypadku członków zarządu konsekwencje mogą wynikać z art. 1. I tak samo w przypadku osób fizycznych ewentualnie odpowiedzialnych za taką sytuację. Ale w przypadku art. 2 płatnikiem zawsze jest zakład. Tak więc jest nierówność wobec podmiotów, jeśli chodzi o sankcje. I dlatego proponuję tutaj wprowadzenie zmiany. Zresztą panie legislatorce przed chwilą się ze mną tu zgodziły. Ja zgłaszam wniosek o wykreślenie odpowiedzialności karnej wobec płatnika z kodeksu karnego, a wprowadzenie jednolitej sankcji nakładanej przez zakład, niezależnie od tego, kto jest płatnikiem. Jeszcze raz przypominam: wyrok Trybunału dotyczył zastosowania podwójnego nakładania sankcji. Panie zaproponowały utrzymanie sankcji karnej. Ja natomiast proponuję, żeby zrobić odwrotnie, utrzymać jednolitą sankcję nakładaną na płatników przez ZUS. To będzie jednolite stanowisko, co wcale nie ogranicza odpowiedzialności karnej w związku z treścią art. 1.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dobrze. To pan senator sformułuje poprawkę, kiedy będzie głosowanie.

Już kończymy, proszę państwa. Za pięć minut kończymy nasze posiedzenie i dlatego chcielibyśmy już puentować.

Pan przewodniczący jeszcze, tak?

Proszę bardzo.

Senator Leszek Piechota:

Ja mam pytanie w związku ze stwierdzeniem pana senatora, który zaproponował usunięcie tych wyrazów „zło-

śliwie lub uporczywe”. Ja chciałbym zasygnalizować... Bo poprosiłem Biuro Legislacyjne, żeby mi wyjaśniło, czy jako senator prowadzący biuro senatorskie jestem płatnikiem w stosunku do moich pracowników. W razie zlikwidowania takiego zapisu „uporczywie lub złośliwie”... Mój pracownik, który faktycznie wykonuje za mnie tę czynność płacenia, może nie płacić, a mnie podać do sądu za to, że ja tego nie wykonuję. Bo to on wykonuje tę czynność.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Tak przy okazji to zaznaczam. Ja znam sytuacje, w jakich znaleźli się niektórzy senatorowie. Teraz już nie są senatorami i mają wiele problemów. Senator jest płatnikiem, tę czynność wykonuje poprzez biuro rachunkowe jego pracownik, który może tej czynności nie wykonać. I faktycznie, gdyby taki zapis pozostał, to ten senator byłby odpowiedzialny...

(*Przewodniczący Piotr Zientarski: Odpowiedzialność spoczywa na biurze...*)

Czy w świetle tych zapisów ja jako senator jestem płatnikiem jako osoba fizyczna czy jako firma? I którym zapisom podlegam w wypadku niespełnienia wymogów tych zapisów? Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Teraz Biuro Legislacyjne. I potem głosujemy, proszę państwa, bo mamy jeszcze drugie...

Senator Grażyna Sztark:

Panie Przewodniczący, bardzo przepraszam ja tylko mam pytanie. Ponieważ w poprzedniej kadencji ministerstwo w swoim wystąpieniu deklarowało, że prace nad tym projektem ustawy są już na ukończeniu, chciałabym zapytać, co się zmieniło. Na jakim etapie jest ten projekt ustawy wobec tyłu, że tak powiem, wątpliwości? Czy on już jest przygotowany?

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

No nie. Chodzi o zderzenie tych dwóch projektów i być może...

(*Przewodniczący Piotr Zientarski: No będzie. My robimy swoje...*)

Piotrze, ale tu jest...

(*Przewodniczący Piotr Zientarski: Pani Senator...*)

Przepraszam, ale tu jest wiele wątpliwości i będziemy... Pytanie moje brzmi: na jakim etapie jest projekt przygotowywany przez rząd?

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proszę bardzo.

Dyrektor Departamentu Ubezpieczeń Społecznych w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej Przemysław Żółtowski:

Dziękuję bardzo.

W tej dyskusji poruszono wiele wątków. Chcę powiedzieć jeszcze raz, że z punktu widzenia wykonania wyroku

Trybunału Konstytucyjnego projekt tworzony przez senat jest prawidłowy, jak najbardziej odzwierciedla życzenie Trybunału. Wydaje mi się, że zupełnie odrębną sprawą jest zakres represji karnych, karno-administracyjnych i karnych z tytułu naruszenia praw pracownika. A skoro mówimy o kodeksie karnym, to chcę powiedzieć, że chodzi tu o naruszanie nie tylko prawa ubezpieczeń społecznych, lecz także wszelkich uprawnień pracowniczych: do urlopów, dotyczących warunków pracy, wynagrodzeń. Tak więc to jest znacznie szerszy temat. Odpowiadając na pytanie pani senator, chcę powiedzieć, że projekt – jeszcze ministerialny, ale mam nadzieję, że wkrótce rządowy – już jest finalizowany. Kończy się etap konsultacji. I chcę też podkreślić, że projekt ministerialny nie przewiduje zaostrzenia represji karnej. Zmierza natomiast do wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego, a w obrębie tego wyroku troszkę inaczej ujmując nałożenie się dwóch sankcji. Ale jego intencją nie jest rozszerzenie zakresu ani zwiększenie represji karnych i karno-administracyjnych.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, poproszę teraz Biuro Legislacyjne o sprecyzowanie poprawek ewentualnie jeszcze odpowiedź na pytania. I przystąpimy do głosowania, bo musimy zakończyć posiedzenie.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Beata Mandylis:

Szanowni Państwo!

Może na początek uporządkuję... W związku z tym, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie był zakresowy, tylko stwierdzał, że przepisy, które są niezgodne z konstytucją, znikają z systemu, od maja tego roku w systemie nie będzie art. 218 kodeksu karnego i tego wykroczenia, o którym mowa w art. 98 ustawy systemowej. I teraz trzeba zdecydować, czy państwo senatorowie przyjmą ten projekt, który jest przedstawiony, czyli zmianę art. 24, co oznacza, że w systemie nie będzie art. 218 i nie będzie wykroczenia, a zatem, tak jak pan senator mówi, nie będzie odpowiedzialności karnej za te czyny, czy państwo przyjmą tę wersję poprawioną, czyli ma powrócić odpowiedzialność karna za te czyny przeciwko uprawnieniom pracowniczym. I teraz – czy tylko w zakresie spraw ze stosunku pracy, czy również w zakresie spraw ubezpieczenia społecznego, czyli tych składek? To są teraz podstawowe kwestie. Ja uważam, że państwo senatorowie możecie głosować nad tym, który projekt państwo chcecie. Czy ten pierwszy, przedstawiony jako podstawowy, zawarty w druku senackim, z którego wynika, że nie będzie odpowiedzialności karnej, a będzie przepis wykluczający, że tak powiem, podwójną karalność... Czy państwo chcecie, żeby zostało przyjęte to, co tutaj zaproponowaliśmy, czyli żeby do systemu wróciły przepisy karne? I teraz kolejna decyzja: w jakim zakresie mają wrócić te przepisy?

Przewodniczący Piotr Zientarski:

No to może... Przepraszam bardzo... Jest propozycja, którą przedstawiła pani legislator. Głosujemy.

(*Senator Mieczysław Augustyn: Nad pierwszą wersją?*)

Głosujemy nad pierwszą wersją.

(*Senator Jan Rulewski: Penalizacja ubezpieczeń.*)

Czy ma być penalizacja, tak?

(*Głos z sali: Ubezpieczeń.*)

Czyli nad projektem, który obecnie jest przygotowany?

(*Głos z sali: Tak.*)

Tak.

(*Wypowiedzi w tle nagrania*)

...Zawarty w druku.

(*Wypowiedzi w tle nagrania*)

(*Senator Mieczysław Augustyn: Kto jest za, żeby bez...*)

Kto jest za tym, żeby przyjąć ten projekt, który nie przewiduje odpowiedzialności karnej? (4)

Kto jest przeciw? (14)

Kto się wstrzymał? (1)

Dziękuję bardzo. Stwierdzam, że została przyjęta wersja penalizacji i odpowiedzialności karnej za naruszenie praw pracowniczych oraz dotyczących ubezpieczeń społecznych, zgłoszona przez senator Sztark.

Bardzo proszę o sformułowanie...

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Beata Mandylis:

Druga państwa decyzja dotyczy tego, czy w art. 218 w §1a pozostawić odpowiedzialność za naruszenia prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, czy tylko za naruszenia prawa pracy.

(*Wypowiedzi w tle nagrania*)

Tego państwo nie kwestionujecie.

W takim razie pozostaje poddać pod głosowanie propozycję pana senatora Rulewskiego, aby usunąć określenie „złośliwie”.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Kto jest za przyjęciem poprawki pana senatora Rulewskiego? (4)

Kto jest przeciwny? (11)

Kto wstrzymał się od głosu? (3)

Wniosek pana senatora nie znalazł poparcia.

Kolejna propozycja.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Beata Mandylis:

I ostatnia uwaga dotyczyła tego, że zakład „może wymierzyć płatnikowi składek dodatkową opłatę”. Chcę powiedzieć, że obecnie ten przepis jest łagodniejszy dla podmiotów, które mu podlegają, bo zgodnie z nim zakład może wymierzyć tę opłatę, a gdyby pozostawić, że musi ją wymierzyć, no to jest oczywiste...

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Chodzi o to, że pan senator Rulewski chce wprowadzić oblig, a nie pozostawić swobodę oceny sądowi. Ja nie brałem udziału w dyskusji i uważam, że powinien pozostać ten wyraz „może”, bo są różne sytuacje, proszę państwa, życiowe, i nie można tutaj tworzyć obligu-gilotyny, prawda? Nie ma innych...

(Senator Jan Rulewski: ...Później w odwołaniu, który to może uwzględnić.)

Nie może uwzględnić. To jest przepis szczególny i nie ma możliwości zastosowania innych przepisów, żeby ten oblig wyeliminować. Nie ma takiej możliwości.

Kto jest za poprawką pana senatora Rulewskiego, żeby wprowadzić oblig? (1)

Kto jest przeciwny? (12)

Kto wstrzymał się od głosu? (4)

Tak więc również ta propozycja nie znalazła poparcia.

Czyli głosujemy nad projektem ze zmianami przedstawionymi przez Biuro Legislacyjne.

Kto jest za przyjęciem projektu? (16)

Kto jest przeciwny? (1)

Kto wstrzymał się od głosu? (3)

Projekt został przyjęty.

Rozumiem, że pani senator Sztark będzie reprezentowała nas jako sprawozdawca. Dziękuję.

Zamykam wspólne posiedzenie komisji. Dziękuję gościom za przybycie.

Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisja Ustawodawcza przechodzą do sali naprzeciwko i rozpoczynamy wspólne posiedzenie.

(Koniec posiedzenia o godzinie 13 minut 06)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii