



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Wspólne posiedzenie
Komisji Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji (27.),
Komisji Ustawodawczej (49.)
oraz Komisji Rodziny
i Polityki Społecznej (19.)
w dniu 10 maja 2012 r.

VIII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (druk senacki nr 111, druki sejmowe nr 288, 333 i 333-A).

(Początek posiedzenia o godzinie 12 minut 16)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Ustawodawczej Piotr Zientarski)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Otwieram wspólne posiedzenie trzech komisji: Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji – przewodniczy jej pan przewodniczący profesor Michał Seweryński; Komisji Rodziny i Polityki Społecznej – przewodniczy jej pan przewodniczący Mieczysław Augustyn; oraz Komisji Ustawodawczej, której ja mam przyjemność przewodniczyć.

Przedmiotem naszego posiedzenia jest rozpatrzenie ustawy, tak zwanej inicjatywy powyrokowej. Przypomnę, że została ona powzięta w naszej izbie, przeszła już drogę legislacyjną w Sejmie, gdzie w pewnym zakresie została zmodyfikowana, bo przyjęto poprawki, w naszym przekonaniu słuszne, i właśnie do nas wróciła, by ewentualnie zgłosić poprawki. Chcę jeszcze przypomnieć, że pani senator Grażyna Sztark reprezentowała nas w Sejmie, za co bardzo dziękujemy.

Bardzo bym prosił Biuro Legislacyjne o syntetyczne przedstawienie może nie istoty ustawy, bo to znamy, ale istoty zmian, które zostały wprowadzone w Sejmie do naszej inicjatywy ustawodawczej. Bardzo proszę.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Beata Mandylis:

Dziękuję serdecznie.

Na etapie prac sejmowych przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, zmieniane przez państwa senatorów tu w Senacie, zostały nieco rozbudowane o przepisy, można powiedzieć, o charakterze... regulujące postępowanie administracyjne, czyli zawierające dokładne wskazania dla urzędników wykonujących ustawę co do tego, jak powinni zachować się w danej sytuacji, a więc kiedy powinni postępowanie zawiesić, kiedy powinni je umorzyć, jakie konkretnie decyzje powinni podejmować na poszczególnych etapach postępowania. Chodziło o to, by, że tak powiem, nie pozwalać na jakieś dowolne działania czy wątpliwości wynikające z kodeksu postępowania administracyjnego, tylko wyraźnie wskazać tę ścieżkę, to, jakie kroki będą podejmowane przez urzędnika decydującego w tych sprawach.

Ponadto został dodany przepis przejściowy, zawarty w art. 3, który przesądza, że do postępowania w sprawie

o przestępstwo lub wykroczenie bądź wymierzenie dodatkowej opłaty będą stosowane nowe przepisy, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, czyli nowe przepisy będą stosowane nawet do już wszczętych spraw.

Zmianie uległo również *vacatio legis*. Zostało ono na etapie prac sejmowych ujednolicone, w ustawie wskazano dzień 31 maja 2012 r. W Senacie to *vacatio legis* było opisane troszeczkę inaczej, ponieważ nie mieliśmy pewności, czy Sejm zdąży z ustawą przed 31 maja. Państwo posłowie już wiedzieli, że zdążą, w związku z tym zmienili *vacatio legis* jednolicie na 31 maja. To wszystko. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Czyli posłowie znajdowali się w bardziej komfortowej sytuacji, bo rzeczywiście mogli przewidzieć termin wejścia w życie ustawy. Dziękuję bardzo.

Chcę serdecznie powitać gości przybyłych na nasze wspólne posiedzenie trzech komisji. Witam pana Krzysztofa Żółtowskiego, dyrektora departamentu w Ministerstwie Pracy i Polityki...

(*Głos z sali: Przemysława.*)

...Przepraszam, Przemysława Żółtowskiego z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, panią Małgorzatę Szybką z tego samego ministerstwa i pana Piotra Michalskiego z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Na początku chciałbym zapytać gości, czy chcieliby zabrać głos i czy ewentualnie widzieliby jeszcze potrzebę dalszego udoskonalania tego projektu. Bardzo proszę.

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

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący. Nie zgłaszamy żadnych uwag do przedłożonego tekstu.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Pan również, tak? Podobne stanowisko?

W takim razie pytam państwa senatorów: czy ktoś z państwa ma jeszcze jakieś uwagi do projektu? Nie słyszę.

Czy Biuro Legislacyjne zgłasza jakieś propozycje poprawek?

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

My właśnie rozważamy – sami państwo wiecie, że też przed momentem dostaliśmy ustawę – i może strona rządowa też będzie tutaj pomocna, czy nie będzie konieczne dokonanie zmiany w art. 3, ponieważ jest tutaj takie sformułowanie: „Do postępowań w sprawie o przestępstwo lub wykroczenie oraz o wymierzenie dodatkowej opłaty”, i teraz, „stosuje się przepisy art. 24 ust. 1a–1c ustawy, o której mowa w art. 2”. Ale art. 24 ust. 1a–1c i cały art. 2 nie odnoszą się do postępowań w sprawie o przestępstwo lub wykroczenie, czyli tych, o których mowa w kodeksie karnym – tam chodzi o wymierzenie dodatkowej opłaty. Przecież postępowania karne o przestępstwo lub wykroczenie nie toczą się na podstawie przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, tylko na innych podstawach. Czy nie widzicie państwo zagrożenia, że ten przepis będzie mógł być różnie rozumiany? Mianowicie sądy będą miały wątpliwość, czy jeżeli przed sądem toczy się sprawa...

(Rozmowy na sali)

No, to jest niemożliwe, tego się nawet nie da tak czytać, bo przecież sądy nie będą stosowały art. 24 ust. 1a–1c, prawda? Te przepisy będą stosowane tylko w sprawach o wymierzenie dodatkowej opłaty, nie można mówić, że będą stosowane do postępowań w sprawie o przestępstwo lub wykroczenie. To będą tylko postępowania w sprawie o wymierzenie dodatkowej opłaty. Prawda?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

No nie, nie może być odesłanie do jeden, dwa...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak, tu jest właśnie ta wątpliwość. Wydaje mi się, że tutaj... Czy tutaj powinny być wyrazy „do postępowań w sprawie o przestępstwo lub wykroczenie”, czy raczej powinno być tylko „do postępowań w sprawie o wymierzenie dodatkowej opłaty”?

(Głos z sali: Tylko dodatkowa opłata, bo to jest skorelowane z art. 2.)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

No właśnie, bo tu chodzi o dodatkową opłatę.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

No tak, tak tu jest...

(Senator Mieczysław Augustyn: Tu chodzi o zbieg: albo – albo, prawda? Teraz ma być tak: albo – albo. A przepis przejściowy dotyczy tylko jednego...)

Tak.

(Senator Mieczysław Augustyn: Czyli dotyczy tylko opłaty, a nie dotyczy kary.)

Penalizacji karnej, tak.

(Rozmowy na sali)

Czy państwo byliby w stanie ustosunkować się do tego problemu? Bo moim zdaniem rzeczywiście jest to problem.

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

Wydaje się jednak, że ta regulacja jest prawidłowa, bo dotyczy postępowań wszczętych i niezakończonych, a postępowania wszczęte i niezakończone są ujęte właśnie w ust. 1a–1c, zaś ust. 1d dotyczy już zakończonego postępowania.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

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

Ja przepraszam, może państwo zwrócić uwagę... My tu mamy propozycję poprawki i może państwo stwierdzicie, czy po tej poprawce przepis nie będzie prawidłowy: do postępowań w sprawie o wymierzenie dodatkowej opłaty za przestępstwo lub wykroczenie polegające na nieopłaceniu składek lub opłaceniu ich w zaniżonej wysokości itd. Wtedy to będzie się odnosiło tylko do postępowań administracyjnych i nie będzie wątpliwości co do tego, czy to się odnosi się do postępowań w sprawie o przestępstwo lub wykroczenie. Przecież te postępowania, o które państwu chodzi, to nie są postępowania karne toczące się w sprawie o przestępstwo lub wykroczenie, tylko administracyjne, zmierzające do wymierzenia dodatkowej, administracyjnej opłaty. Prawda?

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Tu jest: „za ten sam czyn polegający na nieopłaceniu składek”...

(Senator Mieczysław Augustyn: ...,lub opłaceniu ich w zaniżonej wysokości?)

(Senator Bogdan Paszkowski: Można?)

Proszę bardzo.

Senator Bohdan Paszkowski:

Ja mam też taką wątpliwość. Piszemy tutaj, że do tych postępowań stosuje się art. 24 ust. 1a–1c ustawy, o której mowa w art. 2, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, a w ust. 1c jest zapis: „w razie wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo lub wykroczenie”. Ja rozumiem, że tutaj może... Ale tu jest odesłanie do przestępstwa i wykroczenia.

(Senator Grażyna Sztark: Jest to odesłanie.)

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

Szanowni Państwo, oczywiście, że postępowanie, które toczy się na podstawie art. 24, jest postępowaniem toczącym się o przestępstwo lub wykroczenie, ale to jest postępowanie administracyjne. A tu pojawia się zapis „do

postępowania w sprawie o przestępstwo lub wykroczenie”. Normą jest, że gdy mówimy o postępowaniu w sprawie o przestępstwo lub wykroczenie, to chodzi o postępowanie karne, tutaj zaś chodzi o postępowanie w sprawie o wymierzenie dodatkowej opłaty za przestępstwo lub wykroczenie. Czyli rzecz w tym, żeby nie było wątpliwości, że chodzi o postępowanie administracyjne, które toczy się o wymierzenie dodatkowej opłaty, a nie o postępowanie karne, które toczy się w sprawie o przestępstwo lub wykroczenie.

(Rozmowy na sali)

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tylko w sprawie o wymierzenie dodatkowej opłaty.)

Oczywiście, bo to jest postępowanie administracyjne w sprawie o wymierzenie dodatkowej opłaty za przestępstwo lub wykroczenie polegające na nieopłaceniu składek lub opłaceniu ich w zaniżonej wysokości. O to chodzi.

(Senator Mieczysław Augustyn: To by było bardziej klarowne, bo tak to się sugeruje, jakby ten artykuł dotyczył...)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Czy ktoś chciałby zabrać głos w tej sprawie?
Pan dyrektor, proszę bardzo.

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

Dziękuję bardzo.

Wydaje mi się, że wątpliwości pani z Biura Legislacyjnego są nadmierne. Przede wszystkim chciałbym sprostować: dodatkowa opłata nie jest nakładana za przestępstwo lub wykroczenie, lecz za nieopłacenie składek. To jest kara administracyjna i nie mamy tu do czynienia ani z przestępstwem, ani z wykroczeniem.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Ale tu nie o to chodzi.)

Tak, tak, wiem, że nie o to chodzi. Chcę jednak jeszcze raz zwrócić państwa uwagę na to, że art. 3 dotyczy postępowań wszczętych i niezakończonych. I teraz: które przepisy z art. 2 mamy w takiej sytuacji stosować? No, mamy stosować przede wszystkim przepisy z art. 24 ust. 1c, czyli że nie wszczyna się postępowania w sprawie nałożenia opłaty w razie wszczęcia postępowania, nazwijmy je ogólnie, karnego, a wszczęte zawieszają się. I to jest to, co głównie ma znaczenie praktyczne. Pani wątpliwości, że art. 3 trzeba rozciągnąć także na ust. 1d... Ale ust. 1d mówi o zakończonym już postępowaniu karnym.

(Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko: Jeśli można, Panie Przewodniczący...)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Bardzo proszę.

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

Chcemy sprostować. Nasze wątpliwości absolutnie nie dotyczą rozszerzenia na ust. 1d. One dotyczą tego, że przepisem przejściowym odsyłającym do przepisu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie możemy decydować, że postępowania toczące się według procedury karnej czy toczące się w trybie o wykroczenie będą regulowane przepisem ustawy systemowej. A tak to należy tu odczytać. Po prostu uważamy, że w tym przepisie przejściowym jest za dużo o wzmiankę dotyczącą postępowania karnego i postępowania o wykroczenie, reszta jest jak najbardziej prawidłowa. Istotą tego przepisu przejściowego było tylko powiedzenie, że jeżeli przed wejściem ustawy w życie osoba fizyczna, której wymierzono opłatę, została skazana wyrokiem karnym, to może żądać uchylecia decyzji dla niej niekorzystnej. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Czyli chodziłoby o to, żeby wyeliminować to określenie. Byłoby więc: do postępowań...

(Senator Mieczysław Augustyn: ...w sprawie...)

...w sprawie o wymierzenie dodatkowej opłaty.

(Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Beata Mandylis: Tak, tak.)

Bo to jest postępowanie w sprawie.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Beata Mandylis:

Tak, ale wtedy trzeba by było wykreślić słowa „o przestępstwo lub wykroczenie”. I wtedy byłoby tak: do postępowań w sprawie...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: ...o wymierzenie dodatkowej...)

...o wymierzenie dodatkowej opłaty za czyn polegający na nieopłaceniu składek lub opłaceniu ich w zaniżonej wysokości – i dalej już tak jak jest.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

No tak, tak. Czyli to są postępowania o wymierzenie opłaty, a nie o przestępstwo...

(Senator Mieczysław Augustyn: ...i wykroczenie.)

Bo to jest jakby koniunkcja, jest „oraz”...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Nie, to nie jest koniunkcja: „i”...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Czy ktoś z państwa senatorów chciałby zabrać głos? Może pan profesor się wypowie?

Senator Michał Seweryński:

Ja uważam, że to jest rozsądna propozycja i...

(Sekretarz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Elżbieta Owczarek: Panie profesorze, proszę głośniej.)

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Proszę głośniej.)
Propozycja jest rozsądna, bo ten przepis jest dzięki temu jaśniejszy.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Czy są inne głosy? Nie ma.

Ja też uważam, że tutaj wyraźnie... Co prawda można powiedzieć, że intuicyjnie wiemy, o co chodzi. Jeśli chodzi, że tak powiem, o wykładnię systemową, to wiadomo, że chodzi o postępowanie w sprawach o wymierzenie opłaty, w tym sensie. Oczywiście to jeśli chodzi o wykładnię systemową...

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Beata Mandyliś:

Panowie Przewodniczący...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak?)

...może Biuro Legislacyjne troszkę państwa zdziwi, ale powiemy, że rzeczywiście, z drugiej strony należałoby wziąć pod uwagę terminy, które tutaj są...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: No, tak, tak.)

...bardzo pilne. Z jednej strony, jesteśmy przekonane, że poprawka byłaby tutaj wskazana, ale z drugiej strony, rzeczywiście trzeba zważać na terminy wejścia w życie, bo ustawa musi...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: No właśnie.)

...wejść w życie bardzo szybko.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

No właśnie, bo inaczej *vacatio legis* i wszystko, że tak powiem, bierze w łeb. Tym bardziej że ten przepis przejściowy, jak rozumiem, dotyczy postępowań o wymierzenie dodatkowej opłaty...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Tak. Myślę, że sądy poradzą sobie z wykładnią tego przepisu, będzie jasne, co było intencją. Aczkolwiek z punktu widzenia legislacyjnego, z punktu widzenia jakości prawa taka poprawka byłaby konieczna.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Tak.

(Senator Jan Michalski: Panie Przewodniczący...)

Proszę bardzo, pan przewodniczący Michalski zgłasza wniosek.

Senator Jan Michalski:

Ja mam co do tej kwestii pytanie do pań legislatorek. Jak będzie wyglądało postępowanie w sprawach karnych w kontekście tego działania? Rozumiem, że może zdarzyć się taki przypadek, że przed sądem jest prowadzone postępowanie karne i... Zakładam, że może być taka sytuacja, ktoś, kto ma interes w uniknięciu kary, będzie odwoływał się do nowych przepisów. Proszę mi wyjaśnić...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Rozwiąć tę wątpliwość, tak?)

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Beata Mandyliś:

No właśnie, Panie Senatorze, my mówiłyśmy, że istnieje możliwość takiej wykładni, jak pan senator tu przedstawił. No, to nie będzie to miało żadnego wpływu na sądy karne. Chodzi właśnie o to, że ten przepis art. 3 w ogóle nie odnosi się do postępowań karnych i postępowań o wykroczenie przed sądami karnymi, on się odnosi tylko do postępowań administracyjnych.

Senator Jan Michalski:

Jeśli można... Ja to zrozumiałem, tylko chodzi mi teraz o kwestię tego, czy mimo...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak jest.)

...zrozumienia...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Czy mimo takiego zrozumienia sprawy sąd, widząc niestosowność, będzie w ogóle rozpatrywał tę kwestię?

Przewodniczący Piotr Zientarski:

To już jest kwestia rozstrzygnięcia sądowego, indywidualnej sprawy, Panie Senatorze, wykładni prawa. My uważamy, że to dotyczy tylko postępowań administracyjnych w sprawie wymierzenia dodatkowej opłaty. I to jest chyba jasne. Proszę bardzo, jeszcze Biuro Legislacyjne i...

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

Doprecyzujemy już ostatecznie. Nie zmieniamy procedur karnych, a zatem sądy karne stosują te procedury. Nie zmieniamy przepisów materialnych karnych, bo my je tylko, mówiąc tak kolokwialnie, przenumerowujemy, więc tu także nie mowy o żadnym umorzeniu. Sąd karne czy sąd rozpatrujący sprawę o wykroczenie nadal będzie rozpatrywał tę sprawę według dotychczasowego trybu i ta ustawa nie będzie tutaj miała żadnego znaczenia.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Czyli mamy problem z artykułem, który został wprowadzony w Sejmie, niestety.

Senator Grażyna Sztark:

Przez Komisję Kodyfikacyjną, chciałabym przypomnieć... Przepraszam bardzo... Komisja Kodyfikacyjna się tym zajmowała. No, ale zdarza się...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: No właśnie.)

Ale mamy problem z tym terminem...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Z tym terminem.)

Chcę przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny też wyznaczył taką granicę.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proszę bardzo, Panie Dyrektorze.

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

Dziękuję bardzo.

Można zgodzić się z tym, że można by się pokusić o udoskonalenie tego przepisu, gdyż nie jest on doskonały, niemniej jednak panie z Biura Legislacyjnego mają świętą rację co do tego, że przepisy te w żadnej mierze nie rzutują na postępowanie karne ani w sprawach o przestępstwo, ani w sprawach o wykroczenie. W istocie będą one dotyczyły postępowania w sprawie opłaty dodatkowej, więc w praktyce nie wywoła to perturbacji. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Miejmy nadzieję, że tak będzie, że sądy zastosują odpowiednią wykładnię. Tak?

Senator Piotr Wach:

Mnie się wydaje, że to nie budzi zasadniczej wątpliwości, a ten artykuł dotyczący spraw przejściowych nie oddziałuje na stronę karną, tylko mówi o jednoczesności występowania postępowania karnego, które ma miejsce, oraz zmienianego, administracyjnego, prowadzonego przez ZUS.

(Wypowiedzi w tle)

I nie wydaje mi się, że to zasadnicze... To nie jest celne... To znaczy to nie jest najjaśniej sformułowane, ale nie ma wątpliwości, że nie narusza to procedury karnej.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Kończymy dyskusję. Pan senator składa wniosek.

Senator Mieczysław Augustyn:

Uwzględnivszy wszystkie te uwagi, zgłaszam wniosek o przyjęcie ustawy bez poprawek.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Poddam ten wniosek pod głosowanie.

Kto jest za przyjęciem tego wniosku? (17)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał? (0)

Wniosek został przyjęty jednogłośnie.

Dziękuję bardzo.

Proponuję, aby pani senator, która dotychczas zajmowała się tą nowelizacją, była również sprawozdawcą połączonych komisji.

Czy są inne propozycje? Nie ma.

Dziękuję bardzo. Zamykam wspólne posiedzenie komisji.

(Koniec posiedzenia o godzinie 12 minut 38)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii