

Data publikacji: 19-01-2012



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII KADENCJA**

Warszawa, dnia 17 stycznia 2012 r.

Druk nr 42

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniona jest senator Grażyna Sztark.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Piotr Zientarski

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych

Art. 1. W ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, z późn. zm.¹⁾) w art. 24 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. W razie nieopłacenia składek lub opłacenia ich w zaniżonej wysokości, Zakład może wymierzyć płatnikowi składek dodatkową opłatę do wysokości 100 % nieopłaconych składek. W stosunku do osób fizycznych, które za ten sam czyn ponoszą odpowiedzialność za przestępstwo lub za wykroczenie, dodatkowej opłaty nie wymierza się. Od decyzji w sprawie wymierzenia dodatkowej opłaty przysługuje odwołanie do sądu według zasad określonych w art. 83.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2009 r. Nr 218, poz. 1690, z 2010 r. Nr 105, poz. 668, Nr 182, poz. 1228, Nr 225, poz. 1474, Nr 254, poz. 1700 i Nr 257, poz. 1725 oraz z 2011 r. Nr 45, poz. 235, Nr 75, poz. 398, Nr 138, poz. 808, Nr 171, poz. 1016, Nr 197, poz. 1170, Nr 199, poz. 1175 i Nr 232, poz. 1378.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego wydanego w dniu 18 listopada 2010 r. (sygn. akt P 29/09), stwierdzającego niezgodność norm prawnych rekonstruowanych z art. 218 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.), art. 24 ust. 1, art. 98 ust. 1 pkt 1 oraz art. 98 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, ze zm.) z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a ponadto art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Strasburgu dnia 22 listopada 1984 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364), oraz art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

Sentencja wyroku została opublikowana w Dz. U. z dnia 30 listopada 2010 r. Nr 225, poz. 1474. Pełny tekst orzeczenia, wraz z uzasadnieniem, ukazał się w OTK ZU z 2010 r. Nr 9A, poz. 104.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności, a zarazem o niezgodności z wyżej wskazanymi przepisami prawa międzynarodowego:

- 1) art. 218 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (dalej jako: k.k.) oraz art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (dalej jako: ustawa systemowa) przez to, że przepisy te dopuszczają wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, odpowiedzialność za przestępstwo i dodatkową opłatę, o której mowa w art. 24 ust. 1 ustawy systemowej;
- 2) art. 98 ust. 1 pkt 1 i art. 98 ust. 2 w związku z art. 98 ust. 1 pkt 1 oraz art. 24 ust. 1 ustawy systemowej przez to, że powołane przepisy dopuszczają wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, odpowiedzialność za wykroczenie i dodatkową opłatę, o której mowa w art. 24 ust. 1 wymienionej ustawy.

2.2. Zaskarżonym przepisom zarzucone zostało naruszenie zasady *ne bis in idem*, wywodzonej z art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawnego) oraz wyraźnie sformułowanej w przepisach prawa międzynarodowego, a mianowicie: art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Przedmiotowy zarzut postawiono z uwagi na to, że w świetle art. 218 § 1 k.k. i art. 24 ust. 1 ustawy systemowej oraz tego ostatniego przepisu i art. 98 ust. 1 pkt 1, a także art. 98 ust. 2 w związku z art. 98 ust. 1 pkt 1 ustawy systemowej może dojść – po pierwsze – do wymierzenia płatnikowi, który nie dopełnił obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne bądź też ewentualnie innych składek pobieranych przez ZUS (czy to przez ich nieopłacenie, czy też przez opłacenie ich w zaniżonej wysokości), sankcji w postaci dodatkowej opłaty, w wysokości nie wyższej jednak niż kwota nieopłaconych składek, po drugie zaś – do wymierzenia takiemu płatnikowi (pod warunkiem wszakże, że jest on osobą fizyczną) kary za przestępstwo lub wykroczenie.

Przedstawiony stan rzeczy jest konsekwencją braku normy kolizyjnej, która w razie wymierzenia opłaty na zasadzie art. 24 ust. 1 ustawy systemowej, stałaby na przeszkodzie pociągnięciu danej osoby do odpowiedzialności karnej albo do odpowiedzialności za czyn określony w art. 98 ust. 1 pkt 1 tudzież art. 98 ust. 2 ustawy systemowej, lub odwrotnie – w przypadku wymierzenia kary przewidzianej w przepisach prawa karnego (*sensu largo*), uniemożliwiłaby wydanie decyzji w sprawie wymierzenia dodatkowej opłaty.

2.3. Rozważając argumenty przytoczone w pytaniu prawnym, Trybunał przypomniał, że zasada *ne bis in idem* należy do fundamentalnych zasad prawa karnego. „Wyraża ona zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania (stosowania środka represyjnego) tej samej osoby fizycznej za popełnienie tego samego czynu zabronionego. Podwójne (wielokrotne) karanie tej samej osoby za ten sam czyn stanowi bowiem naruszenie zasady proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego (...).”

Jak zaakcentowane zostało przy tym w uzasadnieniu wyroku, zarówno wypowiedzi odwołujące się do polskiej ustawy zasadniczej, jak i orzecznictwo ukształtowane na gruncie obowiązujących Polskę umów międzynarodowych przyjmują szerokie rozumienie omawianej zasady. Obejmuje ona wobec tego wszelkie sytuacje zbiegu odpowiedzialności za zachowania prawnie sankcjonowane, a więc tak z mocy prawa karnego, jak i z mocy innych przepisów prawa publicznego, w szczególności zatem prawa administracyjnego, jeżeli tylko przepisy te przewidują środki o charakterze represyjnym.

Za taki właśnie środek, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, należy uznać dodatkową opłatę, która może zostać wymierzona płatnikowi składek zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy systemowej. Celem, któremu owa opłata ma służyć nie jest „automatyczne” karanie każdego płatnika, który nie wywiązał się w pełni z powinności opłacania składek. Jej istota nie polega również na zapewnieniu Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych rekompensaty z tytułu strat poniesionych na skutek nieopłacenia (nienależytego opłacenia) składek, jako że to zadanie mają realizować odsetki określone w art. 23 ust. 1 ustawy systemowej. Opłata dodatkowa ma natomiast dyscyplinować płatnika do prawidłowego wykonywania obowiązku płacenia składek.

Dodatkowa opłata stanowi „(...) *sui generis* sankcję za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązku opłacania składek. Jej zastosowanie ma sens wówczas, gdy – przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności – można przewidywać (...), że spełni ona lub może spełnić założony, dyscyplinujący, cel. To zaś zależy od przyczyn nieopłacenia składek lub opłacenia ich w zaniżonej wysokości. (...) Inaczej powinien być traktowany płatnik, który opóźnia się z wykonaniem obowiązku opłacania składek pomimo swojej dobrej kondycji ekonomicznej; inaczej taki, który boryka się z trudnościami finansowymi. Przy stosowaniu opłaty dodatkowej powinien być wzięty pod uwagę także dotychczasowy stosunek płatnika do obowiązku opłacania składek. Utrwalony bądź incydentalny charakter opóźnienia to tylko jeden z obiektywnych elementów ważnych dla ustaleń w tym zakresie. Dotychczasowy stosunek do spełniania obowiązku to bowiem także wykazanie zainteresowania jego należytych wykonaniem (...). Mówiąc lapidarnie – o zastosowaniu dodatkowej opłaty mają decydować okoliczności każdego indywidualnego przypadku, zwłaszcza te, które dowodzą winy płatnika w nieopłaceniu składek lub ich opłaceniu w zaniżonej wysokości lub jej brak.”

Wobec dyspozycji art. 24 ust. 1 ustawy systemowej z jednej strony oraz art. 218 § 1 k.k. czy art. 98 ust. 1 i art. 98 ust. 2 w związku z art. 98 ust. 1 ustawy systemowej z drugiej nie ulega więc wątpliwości, że to samo zachowanie płatnika składek będącego osobą fizyczną, prowadzące się do zawinionego nieopłacenia składek (albo opłacenia ich w zbyt niskiej wysokości) może spotkać się z podwójną represją, tj. dodatkową opłatą oraz odpowiednią karą – za przestępstwo lub za wykroczenie. Łącznie zatem powołane przepisy tworzą mechanizm prawny naruszający gwarancję, jaką stanowi przywołana powyżej zasada *ne bis in idem*.

2.4. Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów. Zgodnie z punktem II sentencji wyroku rozstrzygnięcie wydane w sprawie P 29/09 wywoła skutki prawne po upływie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia – w dniu 31 maja 2012 r.

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

Mając na uwadze konieczność wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, kierując się brzmieniem sentencji wyroku z dnia 18 listopada 2010 r. oraz motywami jego uzasadnienia, proponuje się nowelizację ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych polegającą na nadaniu nowego brzmienia art. 24 ust. 1.

Warto jeszcze raz podnieść, iż o naruszeniu zasady *ne bis in idem* przy stosowaniu art. 24 ust. 1 ustawy systemowej i art. 218 k.k. albo art. 24 ust. 1 i art. 98 ust. 1 lub art. 98 ust. 2 w związku z art. 98 ust. 1 ustawy systemowej może być mowa tylko wówczas, gdy płatnikiem składek jest osoba fizyczna.

Analogiczną kumulację sankcji dopuszczali w przeszłości art. 27 ust. 5, 6 i 8 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50, ze zm.), a następnie art. 109 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535, ze zm.). Przepisy te regulowały instytucję tzw. dodatkowego zobowiązania podatkowego, ustalanego niezależnie od możliwości równoległego pociągnięcia podatnika do odpowiedzialności karno-skarbowej za ten sam czyn. Wyrokiem z dnia 29 kwietnia 1998 r. (sygn. akt K 17/97), a następnie wyrokiem z dnia 4 września 2007 r. (sygn. akt P 43/06) sąd konstytucyjny obalił domniemanie konstytucyjności wymienionych regulacji, co doprowadziło do nadania nowego kształtu wspomnianej instytucji dodatkowego zobowiązania podatkowego. Otóż z dniem 1 grudnia 2008 r. uchylone zostały m.in. przepisy art. 109 ust. 4-8 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, z kolei przepis art. 111 ust. 2 tejże ustawy uzyskał nowe brzmienie, uwzględniające stanowisko Trybunału w sprawie P 43/06.

Zasadne staje się zatem skorzystanie z konstrukcji prawnej zastosowanej w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, albowiem postanowienie zawarte w zdaniu drugim art. 111 ust. 2 przedmiotowego aktu normatywnego wyłącza wprost możliwość podwójnego karania podatników będących osobami fizycznymi. Proponowane rozwiązanie prowadzące się do wprowadzenia w art. 24 ust. 1 ustawy systemowej zastrzeżenia, z którego to wynikać będzie, że podleganie odpowiedzialności za przestępstwo lub wykroczenie stanowi negatywną przesłankę dla wymierzenia dodatkowej opłaty, zrealizuje w pełni wskazania płynące z rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. System prawa zostanie w ten sposób dostosowany do standardów konstytucyjnych oraz wymogów statuowanych przepisami prawa międzynarodowego, ale jednocześnie ZUS nie zostanie całkowicie pozbawiony instrumentu dyscyplinującego, jakim jest dodatkowa opłata. W wypadku jednostek organizacyjnych, którym

przysługuje przymiot płatnika składek, Zakład nadal przecież będzie mógł wymierzać tego typu sankcję, natomiast w odniesieniu do osób fizycznych nadal funkcjonować będą przepisy przewidujące szeroko rozumianą odpowiedzialność karną. Rolą ZUS będzie przy tym takie stosowanie zmienionego art. 24 ust. 1 ustawy systemowej, aby osobie fizycznej nie została wymierzona dodatkowa opłata, jeżeli może ona zostać pociągnięta do odpowiedzialności za popełnienie czynu zabronionego. W analizowanej sytuacji Zakład winien więc odstąpić od wymierzenia dodatkowej opłaty i złożyć zawiadomienie w trybie art. 304 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.), względnie wystąpić z wnioskiem o ukaranie stosownie do art. 17 § 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848, ze zm.) w związku z art. 66 ust. 4 ustawy systemowej.

W ocenie projektodawcy prezentowana propozycja nowelizacji art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych wychodzi naprzeciw oczekiwaniom Trybunału, który w swym wywodzie zastrzegł, że eliminując niekonstytucyjny mechanizm podwójnego karania, ustawodawca powinien mieć też na uwadze konieczność zapewnienia odpowiednich sankcji zabezpieczających rzetelne wywiązywanie się przez płatników z obowiązku opłacania składek.

4. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Według informacji zawartych w piśmie ZUS datowanym na 31 maja 2011 r. (opinia przedłożona w ramach procesu legislacyjnego toczącego się w poprzedniej kadencji Senatu – druk senacki nr 1174) wprowadzenie proponowanego rozwiązania nie powinno pociągnąć za sobą ujemnych konsekwencji finansowych dla Zakładu, ponieważ jak dotąd stosowana była zazwyczaj tylko jedna sankcja (karna bądź administracyjna).

Z danych statystycznych wynika, że w roku 2010 ZUS wydał na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy systemowej 11.030 decyzji, wymierzających dodatkowe opłaty na łączną kwotę 11.700.000 zł. Z kolei liczba wniosków o ukaranie złożonych w tym okresie w związku z popełnieniem wykroczenia z art. 98 ust. 1 sięgnęła 9.250. W przypadku 7338 spraw sądy orzekły o odpowiedzialności obwinionego i wymierzyły grzywny, które w sumie dały kwotę 5.200.000 zł. Sądy karne wydały zaś 88 wyroków skazujących za popełnienie przestępstwa określonego w art. 218 § 1 k.k., zasadzając przy tym na rzecz Zakładu 4.100.000 zł tytułem naprawienia szkody wyrządzonej wskutek naruszenia obowiązku uiszczania składek w należnej wysokości.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.

.....
Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu
.....