



PG VII G 025/54/11

Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senatu RP

Stosowny Panie Przewodniczący

Nawiązując do pisma z dnia 30 stycznia 2012 r., nr BPS/KU-034/45/5/12, przy którym przekazano senacki *projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Przedłożony do oceny *projekt* stanowi, jak podkreślono w jego uzasadnieniu, wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. akt P 29/09 (OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 104), którego sentencja została ogłoszona w dniu 30 listopada 2010 r., w Dzienniku Ustaw Nr 225, poz. 1474.

W sentencji tego wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

1. Art. 218 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.) oraz art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 i Nr 218, poz. 1690 oraz z 2010 r. Nr 105, poz. 668) przez to, że 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 o systemie ubezpieczeń społecznych, są niezgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu (Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364) oraz z 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).

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 o systemie ubezpieczeń społecznych przez to, że dopuszczają wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, odpowiedzialność za wykroczenie i dodatkową opłatę, o której mowa w art. 24 ust. 1 tej ustawy, są niezgodne z art. 2 Konstytucji, z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Równocześnie Trybunał Konstytucyjny odroczył utratę mocy obowiązującej zdyskwalifikowanych wyrokiem przepisów na okres 18 miesięcy od dnia promulgacji jego sentencji.

Wobec obowiązującej treści art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz zgodnie z dyspozycją art. 218 § 1 Kodeksu karnego i art. 98 ust. 1 i art. 98 ust. 2 w związku z art. 98 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, to samo zachowanie osoby fizycznej może podlegać podwójnej represji, a mianowicie dodatkowej opłacie będącej *sui generis* sankcją za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązku opłacenia składek oraz karze wymierzonej za przestępstwo lub wykroczenie.

Formuła cytowanego wyroku sprowadza się do zanegowania konstytucyjności nie pojedynczych, poddanych kontroli przepisów (pytania prawne kwestionowały zakresową niezgodność z odpowiednimi wzorcami konstytucyjnymi nie art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, ale art. 98 tej ustawy, kryminalizującego wykroczenie oraz art. 218 § 1 Kodeksu karnego), lecz mechanizmu prawnego, który, w szerszym kontekście normatywnym, może prowadzić do naruszenia zasady *ne bis in idem*, wywodzonej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z art. 2 Konstytucji RP.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że zasada *ne bis in idem* zawiera zakaz podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn nie tylko w odniesieniu do wymierzania kar za przestępstwo, lecz także przy stosowaniu innych środków represyjnych, w tym sankcji karno-administracyjnych. Trybunał wskazał, że oparte na

Konstytucji RP orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, jak również obowiązujące Polskę akty prawa międzynarodowego przyjmują szerokie rozumienie omawianej zasady. Obejmuje ona przypadki zbiegu odpowiedzialności za czyny sankcjonowane z mocy prawa karnego, jak i z mocy innych przepisów prawa publicznego, w szczególności prawa administracyjnego, jeśli przewidują one środki o charakterze represyjnym.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przyjmuje się, iż obowiązywanie zasady *ne bis in idem*, ustanowionej w art. 54 Konwencji wykonawczej do układu z Schengen, nie ogranicza się wyłącznie do skazujących i uniewinniających wyroków sądów. Szczególnie istotnym z punktu widzenia niniejszej sprawy jest wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 11 lutego 2003 r. (sygn. akt C-187.2001), w którym podkreślono, iż powyższa zasada ma także zastosowanie do postępowania, na mocy którego dalsze ściganie jest niedopuszczalne, nawet jeżeli postępowanie to toczyło się bez udziału sądu. Decydujące znaczenie mają bowiem skutki powyższego postępowania. Zakończenie takiego postępowania jest równoznaczne, w rozumieniu art. 54 Konwencji, z sytuacją, w której zapadł wobec danej osoby prawomocny wyrok.

Zadaniem ustawodawcy wynikającym z konieczności wykonania przedmiotowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest dokonanie zmiany stanu prawnego tak, aby wyeliminować wyżej wskazany niekonstytucyjny mechanizm podwójnego karania za ten sam czyn, jednocześnie gwarantując przy pomocy odpowiednich sankcji wywiązywanie się przez płatników z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne lub innych składek pobieranych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Uwzględnienie przez Trybunał Konstytucyjny, w tym szerszym kontekście normatywnym, także artykułu 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych sprawia, że projektowana nowelizacja tego przepisu wydaje się słusznym zabiegiem, jako że przy tym wariancie nie zachodzi konieczność równoległej nowelizacji pozostałych dwóch, wymienionych w sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego, przepisów.

Projektowana zmiana art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych polegać ma na dodaniu w treści tego przepisu, po zdaniu pierwszym, zdania drugiego w brzmieniu: „W stosunku do osób fizycznych, które za ten sam czyn ponoszą odpowiedzialność za przestępstwo lub za wykroczenie, dodatkowej opłaty nie wymierza się”.

Z teoretycznego punktu widzenia, propozycja uzupełnienia art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, poprzez wprowadzenie negatywnej przesłanki wymierzania dodatkowej opłaty, czyni zadość zakazowi podwójnego karania za ten sam czyn.

Należy jednak zauważyć, że przy stosowaniu tego przepisu przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w konkretnych sprawach, w szczególności w przedmiocie wykładni zwrotu „ponoszą odpowiedzialność”, może dojść do istotnych wątpliwości, a tym samym rozbieżności.

Wyrażenie „ponoszą odpowiedzialność” nie jest jednoznaczne, gdyż można je rozumieć jako stan w przedziale czasu od dnia wszczęcia postępowania o dany czyn, aż do daty uprawomocnienia się orzeczenia w danej sprawie. Wobec tego ustalenie momentu, z którym należałoby wiązać negatywną przesłankę wymierzenia opłaty dodatkowej, pozostawałoby w wyłącznej i dowolnej interpretacji organu administracji publicznej.

W celu uniknięcia wątpliwości w zakresie rozumienia normy wynikającej ze nowelizowanego przepisu art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, należy rozważyć jego zmianę poprzez jednoznaczne określenie sytuacji prawnej, w której materializowałby się niemożność zastosowania wobec osoby fizycznej, będącej płatnikiem składek na ubezpieczenie społeczne, opłaty dodatkowej, o której mowa w cytowanym przepisie.

Należy także zauważyć, że zaproponowana nowelizacja art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie eliminuje możliwości prowadzenia postępowania o przestępstwo z art. 218 § 1 Kodeksu karnego lub o wykroczenie określone w art. 98 ust. 1 pkt 1 lub art. 98 ust. 2 w związku z art. 98 ust. 1 pkt 1 ustawy systemowej po wydaniu decyzji o wymierzeniu płatnikowi opłaty dodatkowej, co powoduje, iż *projekt* nie stanowiłby realizacji normatywnej treści przedmiotowego

orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego poprzez wykluczenie możliwości kumulacji odpowiedzialności za przestępstwo lub wykroczenie i sankcji finansowej przewidzianej w ustawie systemowej.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie prezentuje stanowisko, iż z wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady państwa prawnego wynika także nakaz poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego prawa. Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw (wyrok z 29 października 2003 r., sygn. K 53/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 83).

Przekazując powyższe uwagi, uprzejmie zauważam, iż celowym jest ponowne rozważenie treści nowelizowanego przepisu.

Z poważaniem

WZ
PIERWSZY ZASTĘPCA
PROKURATORA GENERALNEGO

Marek Jamnógowicz