



PROKURATORIA GENERALNA SKARBU PAŃSTWA

Główny Urząd Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa

ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa
tel.: (+48) 022 3923109; fax: (+48) 022 3923120

www.prokuratoria.gov.pl
e-mail: kancelaria@prokuratoria.gov.pl

KR-023-818/10/ZŚP

W/ 542 /11

Warszawa, dnia 7 stycznia 2011 r.

**Pan Senator Piotr ZIENTARSKI
PRZEWODNICZĄCY
KOMISJI USTAWODAWCZEJ
SENATU R.P.**

Szanowny Panie Przewodniczący,

W nawiązaniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (druk senacki nr 1011), przekazanego przy piśmie nr BPS/KU-034/1011/8/10 z dnia 30 grudnia 2010 r., w załączeniu uprzejmie przesyłam opinię Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa do tego projektu.

z wyrazami szacunku

WICEPREZES
Prokuraturii Generalnej
Skarbu Państwa
[Signature]
Iwona Gintowt-Juchniewicz

PROKURATORIA GENERALNA SKARBU PAŃSTWA

Główny Urząd Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa

KR-023-818/10/ZSP

2011.01.07

Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (druk senacki nr 1011/VII)

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie sygn. P 29/08 z dnia 26 maja 2010 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 105, poz. 668), zainicjowany pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 lutego 2008 r., odnosi się do stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania przedmiotowego postanowienia przez wymieniony Sąd, a więc stanu prawnego obowiązującego w dniu 7 lutego 2008 r. Tego dnia istotnie obowiązywało (obowiązujące od dnia 25 listopada 1998 r.) pierwotne brzmienie art. 24 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, stanowiące iż „ zwrotu od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nienależnie opłaconych składek nie można dochodzić, jeżeli od daty ich opłacenia upłynęło 5 lat”.
2. Stan prawny w zakresie terminu przedawnienia roszczeń o zwrot przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne uległ radykalnie zmianie z dniem 8 maja 2008 r. tj. z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 28 marca 2008 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 67, poz. 411). Ustawa ta w swoim art. 3 pkt 1 lit. b znowelizowała art. 24 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, nadając mu brzmienie „zwrotu od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nienależnie opłaconych składek nie można dochodzić, jeżeli od daty ich opłacenia upłynęło 10 lat”. Tym samym począwszy od dnia 8 maja 2008 r. został prawnie usankcjonowany dziesięcioletni, w miejsce poprzedniego pięcioletniego, termin przedawnienia roszczeń o zwrot przez Zakład

Ubezpieczeń Społecznych nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne.

3. Opisany w pkt 2 niniejszej opinii stan prawny, przewidujący dziesięcioletni termin przedawnienia roszczeń o zwrot przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, obowiązuje do dnia dzisiejszego. Przepis art. 24 ust. 7 w brzmieniu podanym w pkt 2 niniejszej opinii jest ujęty w aktualnym tekście jednolitym ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, ogłoszonym obwieszczeniem Marszałka Sejmu RP z dnia 10 listopada 2009 r. (Dz.U. Nr 205, poz. 1585). Przepis ten nie został uchylony ani zmieniony w dwóch dotychczasowych, kolejnych nowelizacjach ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, jakie miały miejsce po dniu ogłoszenia tekstu jednolitego, zamieszczonych w Dz.U. z 2009 r. Nr 218, poz. 1690 i z 2010 r. Nr 182, poz. 1228.
4. W ogłoszonej w Dz.U. z 2010 r. Nr 105, poz. 668 sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego w części dotyczącej treści orzeczenia jest wprowadzić zamieszczona metryczka promulgacyjna ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych aktualna na dzień wydania i urzędowego ogłoszenia w organie promulgacyjnym tego wyroku, jednakże jest ona inna niż metryczka promulgacyjna tejże ustawy podana w części dotyczącej osnowy pytania prawnego, a przede wszystkim jest ona nieadekwatna do istoty (przedmiotu) orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Z samej sentencji wyroku nie wynika jednoznacznie do jakiego brzmienia (z której daty) art. 24 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych odnosi się orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Stosowną konstatację w tym przedmiocie można wyprowadzić dopiero po lekturze niewiążącego uzasadnienia tego orzeczenia.
5. W tych warunkach zdanie pierwsze dodawanego w projekcie ust. 7a w art. 24 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stanowi jedynie zmodyfikowane powtórzenie obowiązującego ust. 7 w art. 24, nie wnoszące do systemu prawnego nowej treści normotwórczej.

6. Słuszna co do zasady jest przyjęta w projekcie koncepcja odpowiedniego stosowania ust. 5b, 5e i 6 art. 24 do terminu przedawnienia roszczeń o zwrot przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne. Wydaje się jednak, że konstrukcja odpowiedniego, a więc z modyfikacjami implikowanymi instytucją odniesienia, stosowania ust. 5b art. 24 będzie w tym przypadku utrudniona. Przepis ten zawiera sformułowanie „należności z tytułu składek”, który to skrót jest objaśniony w ust. 2 art. 24, i obejmuje on składki na ubezpieczenia społeczne, odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne oraz koszty upomnienia i dodatkową opłatę. W tym kontekście w przypadku roszczenia ubezpieczonego (płatnika) składek o zwrot nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne powstaje jednak zasadnicza wątpliwość co do odsetek za zwłokę, tak co do ich podstawy prawnej, jak i wysokości oraz terminu, od którego można je naliczać. Wypada zauważyć, że nie przewiduje się odpowiedniego stosowania art. 23 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, a art. 359 § 1 Kodeksu cywilnego wymaga by przysługiwanie odsetek od sumy pieniężnej wynikało z relewantnego tytułu prawnego. Dlatego też norma wyrażona w ust. 5b art. 24 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w odniesieniu do odsetki za zwłokę w zwrocie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne powinna być zapisana bezpośrednio w ustawie w postaci stosownego przepisu materialnego, precyzującego należności, w stosunku do których podjęcie pierwszej czynności zmierzającej do ich wyegzekwowania skutkuje zawieszeniem ipso iure biegu terminu przedawnienia roszczenia o ich zwrot, a także konkretyzującego wielkość przysługujących odsetek.

7. Projektowany art. 2 ustawy zmieniającej przyjmuje rozwiązanie tożsame z zastosowanym w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2008 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 67, poz. 411), które odnosi się do okresu sprzed dnia 8 maja 2008 r., tj. do okresu sprzed dnia wejścia w życie wymienionej ustawy, czyli do okresu obowiązywania pięcioletniego terminu przedawnienia.

8. Poza regulacją prawną projektowaną w art. 2 ustawy zmieniającej, a tym samym poza regulacją art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2008 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 67, poz. 411), pozostaje jednak kwestia nienależnie opłaconych składek, których dochodzenie zwrotu przedawniło się na podstawie dotychczasowych przepisów, a więc wskutek upływu pięciu lat od dnia ich zapłaty. W tym zakresie wydaje się, że można by powtórzyć regulację przyjętą w art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 28 marca 2008 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 67, poz. 411), wyznaczając dodatkowy termin do złożenia wniosku przez ubezpieczonego (płatnika) o zwrot składek nienależnie opłaconych przed dniem 8 maja 2008 r., tj. przed dniem wejścia w życie wymienionej ustawy, których prawo dochodzenia zwrotu uległo przedawnieniu przed tym dniem, o ile zastały one zapłacone w okresie do dziesięciu lat przed dniem 8 maja 2008 r. Rozstrzygnięcie takie odpowiadałoby pogładowi wyrażonemu przez Trybunał Konstytucyjny w tezie 8.1 uzasadnienia wyroku w sprawie sygn. P 29/08 z dnia 26 maja 2010 r. (OTK ZU z 2010 r. seria A nr 4 poz. 35), a przede wszystkim regule wyrażonej w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP co do usuwania skutków rozstrzygnięć wydanych na podstawie „niekonstytucyjnych” przepisów prawnych. Można zauważyć też, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wprawdzie skutkuje de iure – zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji RP – dopiero od dnia jego urzędowego ogłoszenia we właściwym organie promulgacyjnym albo od późniejszego dnia określonego przez Trybunał Konstytucyjny, to jednak de facto oznacza, że zakwestionowany przepis był „niekonstytucyjny” ex tunc, czego wyrazem jest art. 190 ust. 4 Konstytucji RP.

STARSZY RADCA
Prokuratury Generalnej
Służbu Państwa

Zbigniew Śpiewak