



Warszawa, dnia 26 maja 2011 r.

MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

DL-P-IV-422-14/11 / 8

Pan

Piotr Zientarski

Przewodniczący

Komisji Ustawodawczej

Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

W nawiązaniu do pisma z dnia 12 maja 2011 r., znak: BPS/KU-034/1174/1/11, przy którym został przekazany *projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (druk senacki nr 1174)*, uprzejmie przedstawiam następującą opinię.

Przedstawiony projekt nowelizacji ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, z późn. zm.) zmierza do wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2010 r. (sygn. akt P 29/09). W powyższym wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 218 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.) 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 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). Trybunał orzekł również, iż 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. Tym samym Trybunał zakwestionował konstytucyjność przepisów pozwalających Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych na wymierzenie płatnikowi składek, będącemu osobą fizyczną, dodatkowej opłaty w drodze decyzji, a jednocześnie wymierzenie takiemu płatnikowi kary za przestępstwo albo wykroczenie, a zatem umożliwiającą kumulowanie sankcji o charakterze represyjnym.

Rozwiązanie proponowane w przedmiotowym projekcie polega na wyłączeniu możliwości wymierzenia płatnikowi składek dodatkowej opłaty w przypadku, gdy jest on osobą fizyczną i ponosi odpowiedzialność za przestępstwo lub wykroczenie. Zmiana ta sprowadza się do dodania w art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zdania zawierającego takie wyłączenie. Zatem projekt zawiera przepis regulujący kwestię zbiegu przepisów w sytuacji, gdy to samo zachowanie płatnika będącego osobą fizyczną, polegające na niepłaceniu składek, wypełnia dyspozycję zarówno art. 24 ust. 1 jak i art. 98 ust. 1 pkt 1 lub art. 98 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, a w szczególnych okolicznościach, także art. 218 § 1 Kodeksu karnego.

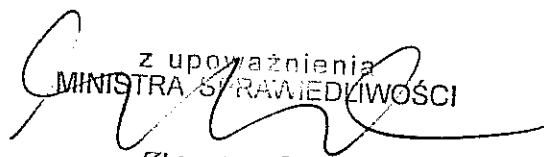
Zaproponowane rozwiązanie zmierza do faktycznego wyeliminowania możliwości wymierzenia opłaty dodatkowej osobom, które nie opłaciły składek, albo opłaciły je w zaniżonej wysokości. Wynika to jednak z treści uzasadnienia projektu, nie zaś z treści projektowanej zmiany, która przewiduje, że nie wymierza się opłaty w stosunku do osób fizycznych, które „za ten sam czyn ponoszą odpowiedzialność za przestępstwo lub za wykroczenie”. Taka redakcja przepisu nie wydaje się dostatecznie jasna i czytelna, bowiem nie wskazuje jednoznacznie, czy chodzi o osoby, które potencjalnie mogą ponieść odpowiedzialność karną, czy też

jedynie o takie, wobec których faktycznie zostało wszczęte postępowanie na podstawie przepisów art. 98 ust. 1 pkt 1 i art. 98 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, albo przepisów Kodeksu karnego.

Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie daje odpowiedzi, która z sankcji winna być preferowana. W konkluzji Trybunał uznał, że uznane za niezgodne z Konstytucją przepisy prawne, gdyby były oceniane pojedynczo, bez związku z kontekstem normatywnym, nie budziłyby wątpliwości konstytucyjnych. Tylko łącznie tworzą mechanizm prawny, który może wywoływać skutki niekonstytucyjne. Tym bardziej, przepis regulujący powyższe kwestie winien być precyzyjny i w sposób jasny określać krąg adresatów, co wyeliminuje w przyszłości ewentualne spory interpretacyjne.

Należy również zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny zdecydował się na odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych norm prawnych. Zgodnie z punktem II sentencji wyroku rozstrzygnięcie wydane w sprawie P 29/09 wywoła skutki prawne po upływie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia, tj. w dniu 31 maja 2012 r. Niemniej jednak należy kontynuować prace zmierzające do sprawnego uregulowania przedmiotowego zagadnienia.

Z zyczeniami doświadczenia


z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI
Zbigniew Wrona
PODSEKRETARZ STANU