



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

# **Zapis stenograficzny** **(2280)**

Wspólne posiedzenie  
Komisji Ustawodawczej (428.)  
oraz Komisji Rodziny  
i Polityki Społecznej (201.)  
w dniu 15 czerwca 2011 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (druk senacki nr 1174).

*(Początek posiedzenia o godzinie 8 minut 16)*

*(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Ustawodawczej Piotr Zientarski)*

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dzień dobry państwu.

W imieniu przewodniczącego Komisji Rodziny i Polityki Społecznej, pana senatora Augustyna, oraz swoim własnym jako przewodniczący Komisji Ustawodawczej otwieram wspólne posiedzenie komisji.

Przedmiotem naszego posiedzenia jest pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Druk senacki nr 1174.

Serdecznie witam gości przybyłych na nasze posiedzenie, w szczególności pana Marka Buciora, ministra pracy i polityki społecznej; pana Zbigniewa Śpiewaka, naczelnika wydziału legislacji Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa; panią Wiolettę Żukowską, przedstawicielkę Pracodawców RP; panią Annę Malczewską z Ministerstwa Sprawiedliwości; pana Piotra Michalskiego, przedstawiciela ZUS; panią Elżbietę Łozińską, dyrektor Departamentu Legislacyjno-Prawnego ZUS; pana Przemysława Żukowskiego z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej; oraz naszego specjalistę, głównego legislatora, panią mecenas Beatę Mandylis.

Proszę państwa, powiem najkrócej: ustawa to wykonanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Bardzo proszę panią mecenas o przedstawienie orzeczenia.

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

Może powiem w skrócie, ponieważ...

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: Bardzo proszę.)*

...na pierwszym posiedzeniu przedstawiciel naszego biura przedstawiał założenia główne wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Istotą tego wyroku było wyłączenie możliwości podwójnego karania podatników... przepraszam, nie podatników, ale osób będących podmiotem nakładanej opłaty. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że sytuacja, kiedy osoba – chodzi tu o osobę fizyczną – jest obciążana opłatą, ale swoją drogą poniosła już odpowiedzialność karną za ten sam czyn, jest niezgodna z konstytucją. Na podstawie wyroku w przypadku osób fizycznych możliwość takiego podwójnego ukarania danej osoby za ten sam czyn jest niezgodna z konstytucją.

---

Biuro zaproponowało rozwiązanie, które tutaj zawarliśmy, oparte na bardzo podobnej konstrukcji zastosowanej w ustawie o podatku od towarów i usług. Przedstawiono propozycję rozwiązania, które polega na dodaniu jeszcze jednego zdania w przepisie dotyczącym dodatkowej opłaty – zdania w następującym brzmieniu: „W stosunku do osób fizycznych, które za ten sam czyn ponoszą odpowiedzialność za przestępstwo lub za wykroczenie, dodatkowej opłaty nie wymierza się”. To wszystko. Dziękuję.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.  
Czy pan minister chce zabrać głos?  
Bardzo proszę.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej  
Marek Bucior:**

Panie Przewodniczący! Panie i Panowie Senatorowie!

Chcę podkreślić jedną kwestię. Prace trwają nie tylko po państwa stronie, ale również po stronie ministerstw, po stronie rządowej. My nie jesteśmy na tak zaawansowanym etapie jak państwo – to muszę podkreślić. Po naszej stronie toczy się w tej chwili dyskusja, która właściwie dotyczy tego, jak rozwiązać ten dylemat, przed którym postawił nas Trybunał Konstytucyjny. Bo faktycznie, za ten sam czyn nie można podwójnie karać – to jest pewne – ale Trybunał nie określił, że którakolwiek z tych sankcji, które zostały tutaj wskazane, jest zła. Nie. Trybunał powiedział tylko tyle, że nie można karać podwójnie.

Nasze działania zmierzają do tego, żeby jednak utrzymać w jakimś zakresie dodatkową opłatę. Taki jest nasz problem. Ale rozumiemy też wyrok i przedłożenie senackie i właściwie kierunkowo się z nim zgadzamy. I to chcę podkreślić: kierunkowo się zgadzamy. Nie mamy jeszcze gotowego rozwiązania, dyskusja trwa w czworokącie: ministerstwo pracy, Ministerstwo Sprawiedliwości, ZUS, RCL. Oczywiście gotowe rozwiązanie będziemy w stanie przedstawić dopiero na etapie prac sejmowych – albo przyjdziemy z własnym przedłożeniem, albo, ewentualnie, proponujemy w ramach stanowiska rządu jakieś drobne poprawki do państwa projektu, tak aby nie rugować całkowicie dodatkowej opłaty. I właściwie to chciałem podkreślić: kierunkowo sprawę popieramy.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.

Jak pan minister wie, nasza praktyka jest konsekwentna: nawet jeśli równoległe prace są zaawansowane, to my swój projekt – jako że konsekwentnie realizujemy orzeczenia Trybunału... A oczywiście mogą się... To tylko poszerzy wachlarz propozycji w Sejmie. Tak że będziemy swoją inicjatywę popierać.

*(Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej Marek Bucior: Tak też...)*

Pani mecenas chce zabrać głos.

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

Ja chcę tylko powiedzieć, że wydaje się, iż gdy dany czyn stanowi wykroczenie lub przestępstwo, to nakładanie dodatkowej opłaty – jakkolwiek by ona była – będzie czynem wymierzonym przeciwko zapisom konstytucji. Przecież nie możemy wyłączyć ścigania bądź karania za wykroczenie z tego powodu, że została wymierzona dodatkowa opłata administracyjna. To, że należy ścigać osoby za popełnione czyny karalne, wynika wprost z konstytucji i oczywiście z kodeksu karnego. A jeżeli jakieś instytucje zostały poszkodowane, to mogą one dochodzić odszkodowania bądź wpłaty kwot, które nie zostały uiszczone. Nie można jednak na tej podstawie domagać się, aby nałożenie opłaty dodatkowej stało się, że tak powiem, podstawą wyłączenia odpowiedzialności karnej. Obchodzenie tego w jakikolwiek sposób nie będzie właściwe. Wydaje mi się, że kierunek przyjęty przez Senat jest odpowiedni, a obchodzenie wyroku w taki sposób, że – przepraszam – wymyśla się sposoby, jak to zrobić, żeby jednak była dodatkowa opłata, nie jest zgodne z konstytucją. Po prostu powinna być albo kara za wykroczenie bądź przestępstwo, albo opłata dodatkowa. I tutaj nie ma... A opłata dodatkowa powinna być w przypadku czynu, który nie jest wykroczeniem bądź przestępstwem. Czyli to się wyklucza, nie można tego łączyć. Opłata dodatkowa może być nałożona w przypadku czynu, który nie jest wykroczeniem lub przestępstwem, za które daną osobę fizyczną pociąga się do odpowiedzialności. To tyle.

Chcę dodać jeszcze jedno zdanie. W związku z naszym stanowiskiem zostały przesłane opinie różnych instytucji, kilka z nich jest krytycznych, ale... Przynajmniej w naszym biurze jest przyjęta taka zasada, że jeżeli zajmujemy stanowisko krytyczne, to powinno ono mieć charakter konstruktywny, to znaczy że proponujemy coś w zamian. Jeżeli uważamy, że dane rozwiązanie jest niewłaściwe, to wskazujemy nie tylko to, że jest niezgodne z art. 2 konstytucji, czyli z zasadą poprawnej legislacji, ale także wskazujemy własne rozwiązanie, które by było z tą zasadą zgodne. Tymczasem w żadnej z przedłożonych opinii nie zaproponowano takiej poprawki. Wobec tego Biuro Legislacyjne nie ma, że tak powiem, materiału do dyskusji. Ja rozumiem, że są tu kwestie szczegółowe – dociekanie, czy dana osoba jest pociągnięta do odpowiedzialności karnej, kto składa zawiadomienie do organów ścigania, aby daną osobę do takiej odpowiedzialności pociągać, czy tu chodzi już o osoby skazane czy o takie, wobec których wszczęto postępowanie... Jest oczywiście wiele kwestii do dyskusji, ale, tak jak mówię, powinny być też propozycje konstruktywne. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.

Myślę, że kwestia zasadnicza, prawna, iż nie ma podstaw do podwójnego karania, jeśli czyn jest już skodyfikowany jako przestępstwo lub wykroczenie, jest oczywista.

Pan minister chce jeszcze zabrać głos. Potem udzielę głosu gościom.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej  
Marek Bucior:**

Jeszcze raz chcę podkreślić, że wskazałem, iż kierunek propozycji przedstawionej przez Senat, przez państwa, zasługuje na poparcie.

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak to zrozumieliśmy.)*

Zgadzamy się, że nie można podwójnie karać – to wszystko prawda. A jeśli jakieś dodatkowe zastrzeżenia zgłosimy, to – jeszcze raz powtarzam – nastąpi to na etapie prac sejmowych. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Tak to zrozumiałem, że panu ministrowi nie chodzi o obejście prawa, ale, że tak powiem, o przyznanie, iż idea, którą przedstawił Trybunał, jest jednoznaczna i oczywista.

Czy ktoś z zaproszonych gości chce jeszcze zabrać głos? Nie...

*(Senator Marek Trzcіński: Ja...)*

Pytałem zaproszonych gości. Nie ma chętnych.

W związku z tym otwieram dyskusję i udzielam głosu panom senatorom.

Pan Marek Trzcіński i pan Piotr Kaleta się zgłaszali.

Proszę bardzo.

**Senator Marek Trzcіński:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Ja widzę pewien problem. W przypadku nieopłacenia składek powinno dojść albo do pobrania opłaty, albo do ukarania grzywną. I może pojawić się problem tego typu, że rozstrzygnięcie, czy dany czyn podlega odpowiedzialności karnej, czy też nie, będzie musiało w jakimś stopniu zapadać w zakładzie ubezpieczeń. Zakład będzie musiał ocenić, czy nieopłacenie składek podlega odpowiedzialności karnej. W przypadku kiedy oceni, że nie, wówczas nałoży opłatę. Mogą się jednak pojawić takie sytuacje, że później, czyli tydzień, dwa po nałożeniu opłaty, zostanie wydana opinia prokuratury i będzie ona taka, że dany czyn podlega jednak odpowiedzialności karnej. Co się wtedy wydarzy? Opłata została już nałożona, a prokuratura nie może nie zająć się sprawą w przypadku, kiedy uzna, że czyn jest karalny.

Zwracam tylko uwagę na to, że rzeczywiście, no, jest tu problem. Problem ten, moim zdaniem, polega głównie na tym, że to zakład będzie musiał oceniać, jakiej kategorii jest czyn, jakiej kategorii jest przewinienie – czy podlega odpowiedzialności karnej, czy też nie.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.

Pan senator Piotr Kaleta. Proszę bardzo.

**Senator Piotr Kaleta:**

Bardzo dziękuję.

Panie Przewodniczący! Panie Ministrze!

Ja tylko chcę dopytać pana albo Biuro Legislacyjne. Czy ja dobrze czytam, że to jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2010 r., a dotyczy ustawy z 1999 r.?

*(Wypowiedzi w tle nagrania)*

Bo to jest w sumie ustawa z 1997 r. z późniejszymi zmianami z 1998 r.

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak. No i co?)*

No, chyba nie wymaga komentarza to, jak Trybunał się spieszył.

*(Senator Mieczysław Augustyn: No ale kiedy sprawa była zgłoszona?)*

*(Wypowiedzi w tle nagrania)*

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Właśnie. Kiedy przepis był zaskarżony?

*(Senator Mieczysław Augustyn: Kiedy było zaskarżenie?)*

Oczywiście.

*(Senator Mieczysław Augustyn: Bo to nie jest to samo...)*

To może pani mecenas udzieli odpowiedzi.

Proszę bardzo.

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

Ta sprawa nie była zgłaszana przez prezydenta i nie zaskarżono całej ustawy jako niezgodnej z konstytucją, tylko jej pojedynczy przepis. Chodzi tu też o to, że podmiot, którego prawa zostały naruszone, w każdym czasie może zgłosić skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustawy czy rozporządzenia, które naruszają jego prawa, bez względu na to, kiedy zostały uchwalone.

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: Przedawnienia tu nie ma.)*

Wejście w życie danego aktu prawnego nie zawsze oznacza, że jest on do końca zgodny z konstytucją. Jeżeli ktoś uzna, że jakiś przepis narusza jego prawa, zawsze może złożyć skargę do Trybunału Konstytucyjnego, nawet w sprawie ustaw, które zostały uchwalone w latach sześćdziesiątych...

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: I takich przypadków jest bardzo wiele.)*

...kiedy naszej konstytucji jeszcze nie było.

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: I takich przypadków jest wiele. Tak że to nie jest żaden odosobniony przypadek.)*

Tak.

Może jeszcze dodam słowo do uwag pana senatora. Wydaje się, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych, który zna sytuację dotyczącą nieopłacania składek, dokonuje oceny, czy czyn danej osoby wyczerpuje znamiona wykroczenia bądź przestępstwa, czy też nie. Jeżeli wyczerpuje, to wtedy zgłasza się to odpowiednim organom, a jeżeli ZUS uważa, że nie, to wtedy wymierza dodatkową opłatę. Tak że...

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: A ostatecznie i tak...)*

...już na początku tej ścieżki organ, który dostrzega nieopłacanie składek, decyduje, jaki rodzaj czynu to jest i jak będzie to kwalifikował. Dziękuję.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

A ostatecznie decyduje prokuratura, czy w ogóle kogoś oskarży, a jeśli oskarży, to potem decyduje sąd...

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

Można jeszcze słówko?

Jeżeli ZUS uzna, że miało miejsce wykroczenie bądź przestępstwo, i zgłosi to odpowiednim organom, a dana osoba nie zostanie skazana, to wtedy nic nie będzie stało na przeszkodzie uiszczeniu opłaty. Dziękuję.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Oczywiście, tak jest.

Czy są jeszcze jakieś wątpliwości? Pan senator?

**Senator Marek Trzciniński:**

Będą też takie przypadki, kiedy dana osoba zostanie ukarana nałożeniem opłaty, a potem dojdzie do postępowania karnego i ta osoba zostanie ukarana grzywną. I wtedy, by właściwie zrealizować proponowaną zmianę, niezbędny będzie zwrot pobranej wcześniej opłaty. Takie sytuacje na pewno będą miały miejsce. Kiedy ocena zakładu będzie wadliwa, prokuratura podejmie czynności i dojdzie do wymierzenia...

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: Ale przecież zakład ma do wyboru: albo zawiadomienia prokuraturę, albo nakłada opłatę...)*

*(Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Beata Mandyliś: Ja rozumiem...)*

Ale nie tylko po zawiadomieniu z zakładu może dojść do wymierzenia kary grzywny. W każdym razie taka sytuacja jest na pewno możliwa.

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

Ja rozumiem na, czym polega wątpliwość pana senatora. Niewątpliwie jest to stanowisko mające na celu ochronę osoby fizycznej, która znajdzie się w takiej sytuacji, że rzeczywiście mogła zostać podwójnie ukarana. Trudno mi powiedzieć, czy w tym momencie można by było występować przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia się bądź naruszenia prawa. Trzeba by było wymyślić, ustalić, jaką podstawę z kodeksu cywilnego przyjąć do żądania zwrotu, albo rzeczywiście można by było uzupełnić przepisy ustawy o jakiś przepis...



(Przewodniczący Piotr Zientarski: ...mówiący, że w takim przypadku się zalicza...)

...który w takim przypadku nakładałby na Zakład Ubezpieczeń Społecznych obowiązek zwrotu pobranych kwot.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Zwrotu, tak. Tak jest. Ta kwestia jest do rozważenia. Dziękuję bardzo.

Rozumiem, że nie ma innych głosów w dyskusji.

Stawiam wniosek, abyśmy podjęli uchwałę o zwróceniu się do pana marszałka o wszczęcie procedury legislacyjnej związanej z wykonaniem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego...

(Głos z sali: To jest pierwsze czytanie.)

A, to jest pierwsze czytanie.

Stawiam wniosek o przyjęcie projektu ustawy bez poprawek.

Kto jest za przyjęciem? (12)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał? (0)

Jednogłośnie za.

Kto był do tej pory wnioskodawcą?

(Głos z sali: Upoważniona jest pani senator Grażyna Sztark.)

Pani Marszałek, pani była wnioskodawcą. Czy w dalszym ciągu pani będzie, wyraża pani marszałek zgodę? Tak.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Będzie pani sprawozdawcą tej ustawy. Dziękujemy bardzo.

Zamykam posiedzenie komisji.

(Koniec posiedzenia o godzinie 8 minut 34)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 6 egz.

ISSN 1643-2851