

UZASADNIENIE

Projekt ustawy przewiduje nowelizację przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.) w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. akt P 29/09 (Dz. U. Nr 225, poz. 1474), który orzekł o niekonstytucyjności, a zarazem niezgodności z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, przepisów, na mocy których za ten sam czyn, polegający na nieopłaceniu lub opłaceniu w nienależytej wysokości składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne lub innych składek pobieranych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, na osobę fizyczną będącą płatnikiem tych składek można nałożyć sankcję administracyjną w postaci opłaty dodatkowej, a także karę za wykroczenie lub karę za przestępstwo.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 218 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny oraz art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. 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).

Również 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.

Dlatego celem projektu ustawy jest wprowadzenie takich zmian stanu prawnego, które, gwarantując za pomocą odpowiednich sankcji rzetelne wywiązywanie się przez płatników z obowiązku opłacania składek, wyeliminują niekonstytucyjny mechanizm podwójnego karania za ten sam czyn (nieopłacenia składek za dany okres).

Jednocześnie istotna jest możliwość utrzymania w systemie prawnym wszystkich sankcji, jakie wiążą się z nieopłacaniem składek lub opłacaniem ich w zaniżonej wysokości. Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie daje bowiem odpowiedzi, która z sankcji powinna być preferowana. W konkluzji Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że uznane za niezgodne z Konstytucją RP 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.

Odnosząc się do opłaty dodatkowej, należy podkreślić, że jest ona wymierzana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w przypadku nieopłacania składek lub opłacania ich w zaniżonej wysokości.

Celem wymierzenia tej opłaty jest przede wszystkim zdyscyplinowanie płatnika składek do prawidłowego wywiązywania się z obowiązku opłacania składek, uwzględniając przede wszystkim jego indywidualną sytuację, w tym ocenę zakresu i długotrwałości nieprawidłowości, jakich dopuścił się płatnik, oraz jego kondycję finansową. Duże znaczenie ma podejście płatnika do nieopłaconych składek, zdarzają się bowiem sytuacje, kiedy nieopłacanie składek jest traktowane jako forma kredytowania albo wręcz bagatelizowana jest istota zabezpieczenia społecznego zarówno w stosunku do własnych ubezpieczeń przedsiębiorców, jak i zatrudnianych przez nich pracowników.

Należy podkreślić, że opłata dodatkowa jest karą zindywidualizowaną, jej wysokość wynosi od 1% do 100% nieopłaconych składek i jest stosowana adekwatnie do nieprawidłowości stwierdzonych w zakresie obowiązku opłacania składek i okoliczności, które do nich doprowadziły. Opłata nie jest przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wymierzana m.in. w przypadkach gdy zadłużenie powstało wskutek niezależnych od płatnika okoliczności (zdarzeń losowych, klęsk żywiołowych), dłużnik wystąpił z wnioskiem o udzielenie ulgi, podjęta została spłata zadłużenia w ramach działań zapobiegających likwidacji bądź upadłości.

Zasadne jest również pozostawienie w obrocie prawnym regulacji zawartej w art. 98 ust. 1 pkt 1 oraz art. 98 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych,

bowiem w przypadku uporczywego uchylania się płatnika od obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, jak również dokonywania wpłat z innych tytułów, do których poboru jest zobowiązany Zakład Ubezpieczeń Społecznych, przepisy przewidują sankcję w postaci kary grzywny w wysokości do 5 000 zł.

Uwzględniając powyższe, istotne jest również pozostawienie przepisu art. 218 § 1 Kodeksu karnego (w projekcie ustawy oznaczonego jako art. 218 § 1a), jako formy karania za uporczywe lub złośliwe naruszenie praw pracownika w zakresie szeroko rozumianego ubezpieczenia społecznego. Przepis ten ma charakter indywidualny, a jego sprawcą może być wyłącznie osoba wykonująca czynności w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Naruszenie uprawnień pracowniczych wynikających z ubezpieczenia społecznego może polegać nie tylko na nieopłaceniu czy też nieterminowym bądź niepełnym opłaceniu składek na ubezpieczenia społeczne, ale np. również na niewłaściwym prowadzeniu dokumentacji, od której są uzależnione świadczenia z ubezpieczenia społecznego, zaniżaniu wysokości wypłacanych świadczeń, niewypłaceniu ich w terminie.

Proponowany art. 218 § 1a Kodeksu karnego penalizuje każde uporczywe lub złośliwe naruszenie praw pracowniczych. Naruszenie to może nastąpić zarówno przez działanie, jak też przez zaniechanie wykonania obowiązkowej czynności. Pojęcie „uporczywości” wymaga działania lub zaniechania trwającego dłuższy czas lub powtarzającego się w pewnym okresie. Przepis ten ma charakter umyślny. Z uwagi na szczególne określenie czynności wykonawczych możliwe jest ono do popełnienia wyłącznie z zamiarem bezpośrednim, co wynika z istoty sformułowania „złośliwie” lub „uporczywie”.

Oba te terminy wskazują na pewną determinację w działaniach sprawcy, co wyklucza zamiar ewentualny.

Jednocześnie skutecznym mechanizmem eliminującym możliwość podwójnego ukarania za ten sam czyn wydaje się wprowadzenie wzorowanego na przepisach ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.) mechanizmu, który umożliwi, w przypadku prawomocnego skazania za przestępstwo określone w art. 218 § 1a Kodeksu karnego lub wykroczenie z art. 98 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, uchylenie decyzji o nałożeniu opłaty dodatkowej, a co z tym jest związane – zwrot uiszczonych opłat. Zwrot opłaty nastąpi w terminie 30 dni od

uprawomocnienia się wyroku skazującego za przestępstwo lub wykroczenie. Jeżeli Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie zwróci dodatkowej opłaty w terminie, podlegać będzie ona oprocentowaniu w wysokości równej odsetkom za zwłokę pobieranym od zaległości podatkowych.

Należy stwierdzić, że projekt ustawy stanowi wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który w swoim wywodzie zaakcentował, że eliminując niekonstytucyjny mechanizm podwójnego karania, ustawodawca powinien mieć też na uwadze konieczność zapewnienia odpowiednich sankcji gwarantujących rzetelne wywiązywanie się przez płatników z obowiązku opłacania składek.

Zaproponowane zmiany zarówno w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, jak i w ustawie – Kodeks karny stanowiąc będą wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, tj. wyeliminowanie niekonstytucyjnego mechanizmu podwójnej karalności.

W celu utrzymania dotychczasowych rozwiązań prawnych zawartych w Kodeksie karnym, które umożliwiają ukaranie zachowań, które naruszają prawa pracownika w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, oraz regulacji zawartych w art. 98 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych regulujących kwestie odpowiedzialności za wykroczenie w przypadku niedopełnienia obowiązku opłacania składek w terminie przewidzianym w ustawie, konieczne jest dokonanie ich nowelizacji.

Jednocześnie w art. 24 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wprowadzono w ust. 1b – 1d tego artykułu klauzule wyłączające odpowiedzialność administracyjną w przypadku zaistnienia odpowiedzialności karnej za przestępstwo lub wykroczenie.

Nie będzie się więc wymierzać dodatkowej opłaty w stosunku do płatnika składek będącego osobą fizyczną, który został skazany prawomocnym wyrokiem.

Natomiast w przypadku wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo lub wykroczenie nie będzie się wszczynać postępowania o wymierzenie dodatkowej opłaty, a wszczęte zawieszać do czasu zakończenia postępowania karnego lub postępowania w sprawie o wykroczenie.

Jeżeli płatnik składek zostanie prawomocnie skazany za przestępstwo lub wykroczenie, wówczas postępowanie o wymierzenie dodatkowej opłaty będzie podlegało umorzeniu.

W przypadku gdy została wydana decyzja o wymierzeniu dodatkowej opłaty, zostanie ona uchylona, a opłata będzie zwrócona przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z urzędu, bezpośrednio płatnikowi składek.

Jednocześnie konsekwencją zmian wprowadzonych w art. 24 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest konieczność wprowadzenia zmian w art. 52 ust. 1 pkt 7 tej ustawy, przez określenie, iż przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych pochodzą z dodatkowej opłaty, o której mowa w art. 24 ust. 1a.

Biorąc pod uwagę decyzję Trybunału Konstytucyjnego o odroczeniu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych norm prawnych, na mocy którego wyrok w sprawie P 29/09 wywoła skutki prawne po upływie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia, proponuje się wejście w życie ustawy z dniem 31 maja 2012 r.

Projekt ustawy nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie zawiera norm technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.) i nie podlega notyfikacji.

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej nie odnotowało żadnych wystąpień dotyczących projektowanej ustawy kierowanych w oparciu o przepisy wymienionej ustawy.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

I. Podmioty, na które oddziałuje projektowana ustawa

Projektowana regulacja będzie oddziaływać na ubezpieczonych, płatników składek oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

II. Konsultacje społeczne

W trybie ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, z późn. zm.) projekt ustawy został przesłany do następujących organizacji związkowych:

- 1) Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”,
- 2) Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych,
- 3) Forum Związków Zawodowych.

W trybie ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. Nr 55, poz. 235, z późn. zm.) projekt ustawy został przesłany do organizacji pracodawców:

- 1) Business Centre Club – Związku Pracodawców,
- 2) Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”,
- 3) Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej,
- 4) Związku Rzemiosła Polskiego,
- 5) Krajowej Izby Gospodarczej.

W toku konsultacji społecznych opinie do projektu ustawy przedstawili: Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”, która nie wniosła uwag, Forum Związków Zawodowych, które pozytywnie opiniuje przedmiotowy projekt, oraz Krajowa Izba Gospodarcza i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych.

Krajowa Izba Gospodarcza uznała za prawidłowe wdrożenie rozwiązania, na mocy którego w oparciu o Kodeks karny penalizowane będzie przestępstwo polegające na uporczywym lub złośliwym naruszeniu praw pracownika w zakresie szeroko rozumianego ubezpieczenia społecznego, natomiast dodatkową opłatą będą mogli być obciążeni płatnicy uchylający się od opłat lub płacący je w za niskiej

wysokości. Jednocześnie zwraca uwagę, iż korzystne byłoby ściśle monitorowanie systemu i prawidłowości przekazywania składek przez płatników przy zachowaniu bezzwłocznego reagowania na negatywne sytuacje przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Zdaniem Krajowej Izby Gospodarczej należy określić w jak najbardziej precyzyjny sposób zasady, na jakich Zakład Ubezpieczeń Społecznych nalicza opłatę dodatkową, i znieść uznaniowość w tej kwestii.

Odnosząc się do uwag Krajowej Izby Gospodarczej, należy zwrócić uwagę (co również podniósł Trybunał Konstytucyjny), że celem przepisu mówiącego o nałożeniu opłaty dodatkowej nie jest automatyczne karanie każdego płatnika składek, który nie wywiązał się w pełni z obowiązku opłacenia składek, ani rekompensata strat poniesionych przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych. Jest nim natomiast zdyscyplinowanie płatnika składek do prawidłowego wywiązywania się z obowiązku opłacania składek. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, decydując o zastosowaniu sankcji w postaci dodatkowej opłaty, kieruje się przede wszystkim zasadą racjonalności oraz indywidualnej oceny zakresu i długotrwałości nieprawidłowości, jakich dopuścił się płatnik składek w zakresie opłacania składek. Ocenie podlega także celowość wymierzenia opłaty oraz kondycja finansowa płatnika składek. Ponadto należy zwrócić uwagę, że sankcja w postaci opłaty dodatkowej istnieje ponad 20 lat i w tym czasie zostały wypracowane bardzo szczegółowo zasady jej wymierzenia, niebudzące wątpliwości płatników składek.

Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych przyjęło z zadowoleniem inicjatywę legislacyjną zmierzającą do zniesienia możliwości ponownego karania płatników składek za ten sam czyn. Jednocześnie Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych wnosi o uzupełnienie art. 24 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych o przepis, zgodnie z którym, w przypadku uprawomocnienia się wyroku uniewinniającego płatnika składek, podejmuje się zawieszone postępowanie. Powyższe nie znajduje uzasadnienia, gdyż kwestia ta jest uregulowana przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którymi, w przypadku gdy ustąpiły przyczyny uzasadniające zawieszenie postępowania, organ administracji publicznej podejmie postępowanie z urzędu lub na żądanie strony.

III. Wpływ projektu ustawy na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Wprowadzenie proponowanych rozwiązań w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych oraz w ustawie – Kodeks karny nie powinno pociągnąć za sobą ujemnych konsekwencji finansowych, ponieważ obecnie jest stosowana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych za ten sam czyn tylko jedna sankcja – karna albo administracyjna.

Dlatego projektowana regulacja nie wpłynie na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego.

IV. Wpływ projektu ustawy na rynek pracy

Wejście w życie ustawy nie będzie miało wpływu na rynek pracy.

V. Wpływ projektu ustawy na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Wejście w życie ustawy nie będzie miało wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

VI. Wpływ projektu ustawy na sytuację i rozwój regionalny

Wejście w życie ustawy nie będzie miało wpływu na sytuację i rozwój regionalny.