

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 17 marca 2011 r.

w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Jednocześnie upoważnia senatora Marka Trzcíńskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych

Art. 1.

W ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, z późn. zm.¹⁾) w art. 24 po ust. 7 dodaje się ust. 7a w brzmieniu:

"7a. Nienależnie opłacone składki ulegają przedawnieniu po upływie 10 lat od dnia ich opłacenia. Przepisy ust. 5b, 5e i 6 stosuje się odpowiednio."

Art. 2.

Przepis art. 24 ust. 7a ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się także do nienależnie opłaconych składek, których termin zwrotu nie upłynął do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 3.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2009 r. Nr 218, poz. 1690, z 2010 r. Nr 105, poz. 668, Nr 182, poz. 1228, Nr 225, poz. 1474, Nr 254, poz. 1700 i Nr 257, poz. 1725 oraz z 2011 r. Nr 45, poz. 235.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2010 r. (P 29/08) stwierdzającego niezgodność art. 24 ust. 7 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, ze zm.) z Konstytucją.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja wyroku opublikowana została w Dz. U. Nr 105, poz. 668 (dzień publikacji wyroku – 15 czerwca 2010 r.); pełny tekst wyroku, wraz uzasadnieniem – w OTK Z.U. z 2010 r. Nr 4A, poz. 35.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 24 ust. 7 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych – z art. 32 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Wyrok TK wydany został na skutek pytania prawnego zadanego przez Sąd Okręgowy postanowieniem z dnia 7 lutego 2008 r. odnośnie do terminu dochodzenia od ZUS-u nienależnie opłaconych składek, przewidzianego przez zakwestionowany przepis, w brzmieniu obowiązującym w dniu przedstawienia pytania prawnego.

Przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych regulują kwestie związane zarówno z nieopłaceniem przez płatnika (ubezpieczonego) składek lub opłaceniem ich w zaniżonej wysokości, jak i opłaceniem przez płatnika (ubezpieczonego) składek nienależnych. W takiej sytuacji, z jednej strony ZUS może żądać zapłacenia nieopłaconych składek, z drugiej strony płatnik (ubezpieczony) może żądać zwrotu składek zapłaconych nienależnie.

Przepisy przewidują pewne terminy na dochodzenie tych należności. Art. 24 ust. 4 przewiduje, iż „Należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 10 lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne”, co oznacza, że po tym terminie ZUS nie może dochodzić składek nieopłaconych lub opłaconych w zaniżonej wysokości. Jednocześnie przepisy art. 24

ust. 5–6 przewidują w pewnych sytuacjach przerwanie lub zawieszenie biegu powyższego terminu przedawnienia, co wydłuża czas, w którym Zakład może dochodzić zaległych składek.

Także z drugiej strony art. 24 ust. 7 przewidywał, że „Zwrotu od Zakładu nienależnie opłaconych składek nie można dochodzić, jeżeli od daty ich opłacenia upłynęło 5 lat”. Ustęp 6a przewiduje, że „Nienależnie opłacone składki podlegają zaliczeniu przez Zakład z urzędu na poczet zaległych lub bieżących składek, a w razie ich braku – na poczet przyszłych składek, chyba że płatnik składek złoży wniosek o zwrot składek”.

Powyższe regulacje oznaczają, że Zakład może dochodzić od płatnika (ubezpieczonego) należnych składek przez 10 lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne, natomiast ubezpieczony mógł dochodzić od Zakładu składek nienależnych (w tym zapłaconych w zawyżonej wysokości) przez 5 lat od ich opłacenia. Co prawda ust. 6a przewiduje, że – nawet jeśli po 5 latach nie można już dochodzić od Zakładu nienależnych składek – podlegają one zaliczeniu na poczet innych zaległych, bieżących lub przyszłych składek; jednak jeżeli ubezpieczony nie podlega już obowiązkowi opłacania składek, to nie ma on już nawet możliwości zaliczenia owych nienależnych Zakładowi składek na poczet innych zaległych, bieżących lub przyszłych składek.

W sprawie będącej przyczyną wystąpienia do TK z pytaniem prawnym przez Sąd, w grudniu 2000 r. Zakład wstrzymał ubezpieczonemu wypłatę renty z tytułu niezdolności do pracy. Od 2001 do 2005 r. ubezpieczony uiszczał więc ponownie składki. W 2007 r. Sąd Apelacyjny uznał, że Zakład niesłusznie zawiesił ubezpieczonemu prawo do renty. Ubezpieczony, w sierpniu 2007 r. wystąpił więc o zwrot nadpłaconych składek. ZUS jednak zwrócił składki tylko za okres od sierpnia 2002 r., odmawiając jednocześnie zwrotu składek za okres od 2001 r. do lipca 2002 r., powołując się na art. 27 ust. 7 (od ich opłacenia upłynęło 5 lat).

2.2. Z art. 32 Konstytucji wynika, iż „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”. Art. 64 ust. 2 stanowi, iż „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”.

TK zwrócił uwagę, iż choć stosunek między ZUS-em a ubezpieczonym ma charakter publicznoprawny, w ramach którego ZUS-owi przysługują kompetencje władcze, to jednak w zakresie rozliczania nienależnie opłaconych składek, czyli w zakresie pozostającym poza stosunkiem ubezpieczenia – relacje te powinny być kształtowane na zasadzie równości stron,

tak jak inne stosunki cywilnoprawne. W tym zakresie podmioty te powinny być traktowane równo. Ustawa tymczasem różnicuje te podmioty w zakresie terminu dochodzenia wzajemnych należności (5 lat dla ubezpieczonego i 10 lat dla Zakładu).

Ponadto, ustawa różnicuje samych płatników (ubezpieczonych). Mamy bowiem grupę takich płatników (ubezpieczonych), którzy nienależnie opłacone składki mogą sobie zaliczyć na poczet przyszłych składek oraz takich płatników, którzy nie mogą już dochodzić zwrotu nadpłaconych składek, nie mogą jednocześnie zaliczyć ich na poczet przyszłych składek, ponieważ nie podlegają już obowiązkowi opłacania składek.

Należy też zwrócić uwagę na fakt, iż przepisy art. 24 ust. 5–6 ustawy przewidują szeroki katalog okoliczności powodujących brak przedawnienia, zawieszenie lub przerwanie biegu terminu przedawnienia należności ZUS od płatników (ubezpieczonych). Ustęp 5b przewiduje przerwanie biegu przedawnienia od dnia podjęcia przez ZUS pierwszej czynności zmierzającej do wyegzekwowania należności z tytułu składek. Tymczasem płatnikowi (ubezpieczonemu) nie służy tego rodzaju instytucja (przerwania, zawieszenia biegu terminu), co oznacza, że nawet przy należytych dochodzeniach przed właściwym organem nienależnych składek, upływ czasu powoduje wygaśnięcie tych składek; nawet gdyby ostatecznie spór został rozstrzygnięty korzystnie dla płatnika (ubezpieczonego). Regulacja taka tworzy pozorne prawo majątkowe, czyli takie, które w momencie jego powstania staje się nieskuteczne.

2.3. Wyrok wywołuje skutki prawne z dniem publikacji (15 czerwca 2010 r.). Trybunał nie zdecydował się na odsunięcie w czasie terminu utraty mocy obowiązującej przepisu.

TK zaznaczył, iż stwierdzenie niekonstytucyjności zróżnicowania sytuacji prawnej ZUS oraz płatników (ubezpieczonych) „dotyczy (...) tylko wykorzystania wyroku Trybunału do umożliwienia płatnikowi (ubezpieczonemu) dochodzenia zwrotu takich składek na jednakowych podstawach z ZUS tylko w odniesieniu do okresu od 1 stycznia 1998 r. do 7 maja 2003 r. włącznie i co do których termin zwrotu upłynął w okresie od 1 stycznia 2003 r. do 8 maja 2008 r.”.

TK dodał też, że wyrok „daje podstawę do ewentualnych wznowień postępowań na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji tylko w wypadku orzeczeń oddalających powództwa o zwrot nadpłaconych składek ubezpieczeniowych”.

Wyrok „oznacza również zniesienie istniejącego dotychczas na podstawie kwestionowanego art. 24 ust. 7 (...) zróżnicowania poziomu ochrony praw majątkowych w zakresie dochodzenia roszczeń z tytułu nadpłaconych składek ubezpieczeniowych pomiędzy poszczególnymi kategoriami płatników (ubezpieczonych)”.

Ponieważ jednak TK wydał wyrok stwierdzający w sentencji nieważność jednostki redakcyjnej aktu normatywnego jako takiej (a więc zawierającej termin 10-letni), a nie tylko w czasie gdy miała ona brzmienie ograniczające termin dochodzenia roszczeń przez płatnika (ubezpieczonego) wobec Zakładu do 5 lat, konieczne jest powrót do brzmienia jednostki redakcyjnej z momentu bezpośrednio przed ogłoszeniem wyroku (termin 10-letni).

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

Mając na uwadze konieczność wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego, kierując się brzmieniem sentencji wyroku oraz motywami jego uzasadnienia, proponuje się, aby zmiana ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, polegała na wprowadzeniu 10-letniego terminu przedawnienia nadpłaconych składek.

Jednocześnie proponuje się wprowadzenie regulacji przewidujących zawieszanie biegu terminu przedawnienia roszczeń płatnika (ubezpieczonego) wobec Zakładu (czego nie było ani w dawniejszym, ani w ostatnim brzmieniu przepisów). Stąd odpowiednie stosowanie przepisów ust. 5b, 5e i 6.

Ponieważ od dnia ogłoszenia wyroku do dnia wejścia w życie proponowanej ustawy, ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych nie zawiera żadnego terminu określającego termin przedawnienia nienależnie opłaconych składek, konieczne jest również wprowadzenie przepisu przejściowego, przewidującego, że nienależnie opłacone składki, które nie przedawniły się w tym okresie, przedawniają się zgodnie z regułami wprowadzanego przepisu art. 24 ust. 7a.

4. Konsultacje

Projekt przygotowano we współdziałaniu z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych. Ponadto został on przesłany do zaopiniowania Ministrowi Spraw Zagranicznych, Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej, Ministrowi Sprawiedliwości, Sądowi Najwyższemu, Krajowej Radzie Sądownictwa, Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Stowarzyszeniu Sędziów Polskich IUSTITIA, Rzecznikowi Ubezpieczonych oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Wymienione podmioty odniosły się co do zasady aprobowo do proponowanych zmian (przy czym Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Minister Pracy i Polityki Społecznej oraz Prokuratura Generalna Skarbu Państwa zgłosiły zastrzeżenia natury legislacyjnej) bądź też nie przedstawiły żadnych uwag do przedłożonego projektu.

Jednocześnie Minister Pracy i Polityki Społecznej oraz Minister Sprawiedliwości przypomnieli o pracach legislacyjnych toczących się równolegle w Sejmie na skutek

przedłożenia rządowego, uwzględniającego m.in. wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 29/08.

Na posiedzeniu komisji senackich przedstawiciel Ministra Pracy i Polityki Społecznej podtrzymał stanowisko zawarte w opinii pisemnej.

5. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa. Powoduje jedynie konieczność zwrotu kwoty nadpłaconych przez płatników (ubezpieczonych) składek.

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.