



DL-P-IV-422-1/11/5

**Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej**

W nawiązaniu do pisma z dnia 30 grudnia 2010 r., znak BSP/KU-034/1011/10/10, przy którym został przekazany projekt *ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych* (druk senacki nr 1011), 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 26 maja 2010 r., sygn. akt P 29/08, w którym orzeczono, iż art. 24 ust. 7 wyżej wskazanej ustawy jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W dniu złożenia do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego (postanowienie sądu z dnia 7 lutego 2008 r.) art. 24 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stanowił, że zwrotu od Zakładu nienależnie opłaconych składek nie można dochodzić, jeżeli od daty ich opłacenia upłynęło 5 lat.

Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych, zarówno w brzmieniu z daty złożenia pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego, jak i w obecnym brzmieniu, w art. 24 ust. 4 określa dziesięcioletni termin przedawnienia należności z tytułu składek. Należnościami z tytułu składek, w rozumieniu art. 24 ust. 2 wskazanej wyżej ustawy, są składki, odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnienia oraz tzw. dodatkowa opłata, którą Zakład Ubezpieczeń Społecznych może wymierzyć płatnikowi w razie nieopłacenia przez niego składek lub opłacenia ich w zaniżonej wysokości. Zauważyć

należy, że termin określony w art. 24 ust. 4 jest dwukrotnie dłuższy niż termin dochodzenia zwrotu składek nienależnie opłaconych przez ubezpieczonych płatników, który był przewidziany w ustawie przed nowelizacją, dokonaną 28 marca 2008 r. Ponadto ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych przewiduje również, zarówno obecnie jak i w dacie złożenia pytania do Trybunału Konstytucyjnego, zawieszenie biegu terminu przedawnienia należności ZUS w różnych sytuacjach, w tym wówczas, gdy wydanie decyzji jest uzależnione od rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd. Natomiast w odniesieniu do roszczeń płatnika o zwrot nadpłaconych składek brak jest, i brak było, możliwości zawieszenia lub przerwania biegu terminu ich dochodzenia, zakreślonego w zakwestionowanym przepisie.

Ustawą 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), która weszła w życie 8 maja 2008 r., ustawodawca nadał art. 24 ust. 7 nowe brzmienie, zgodnie z którym „zwrotu od Zakładu nienależnie opłaconych składek nie można dochodzić, jeżeli od daty ich opłacenia minęło 10 lat.”. Od wejścia w życie tego przepisu doszło do zrównania terminu dochodzenia zwrotu nienależnych składek przez ubezpieczonego z terminem przedawnienia przewidzianym w przypadku dochodzenia zapłaty kolejnych składek przez ZUS. Nie towarzyszyła temu nadal zmiana dotycząca możliwości zawieszenia lub przerwania biegu terminu przedawnienia zwrotu od ZUS nienależnie opłaconych składek.

Brak możliwości zawieszenia lub przerwania biegu przedawnienia określonego w zakwestionowanym przepisie powoduje, że prawa majątkowe płatnika (ubezpieczonego) w pewnych stanach faktycznych okazują się iluzoryczne, ponieważ nawet przy ich należytych dochodzeniu przed właściwym organem, niezawiniony przez płatnika upływ czasu prowadzi do wygaśnięcia tych praw w trakcie ich dochodzenia – niezależnie od korzystnego dla płatnika rozstrzygnięcia sporu.

Trybunał stwierdził, że art. 24 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest niezgodny z Konstytucją, ponieważ różnicuje pozycję płatnika (ubezpieczonego) i ZUS w zakresie ochrony praw majątkowych – nie dopuszcza możliwości zawieszenia bądź przerwania biegu terminu określonego w tym przepisie. W sytuacji, gdy uprawniony prawidłowo i terminowo dochodzi swoich roszczeń, wyczerpując dostępne środki prawne, nie mogą obciążać go konsekwencje długotrwałego rozpatrywania jego sprawy przez ZUS bądź sąd.

Ponieważ Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok stwierdzający 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).

Ponadto projektodawcy przewidują odpowiednie stosowanie przepisów regulujących zawieszenie biegu przedawnienia od dnia podjęcia pierwszej czynności zmierzającej do wyegzekwowania należności z tytułu składek, o której dłużnik został zawiadomiony do dnia zakończenia postępowania egzekucyjnego (art. 24 ust. 5b), w przypadku uzależnienia decyzji od rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd od dnia, w którym decyzja innego organu stała się ostateczna lub orzeczenie sądu uprawomocniło się, nie dłużej jednak niż przez 2 lata (art. 24 ust. 5e) oraz od dnia śmierci spadkodawcy do dnia uprawomocnienia się postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku, nie dłużej jednak niż do dnia, w którym upłynęły 2 lata od śmierci spadkodawcy (art. 24 ust. 6).

Wydaje się, że projektowany przepis wykonuje w całości wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2010 r. Zdaniem Trybunału niedopuszczalne jest różnicowanie ochrony prawnej Zakładu i płatnika przez przyznanie temu ostatniemu iluzorycznej ochrony praw majątkowych. Różnicowanie jest tu tym bardziej nieuzasadnione, że w stosunku prawnym między Zakładem a płatnikiem to Zakład jest stroną silniejszą, a płatnik – stroną słabszą. Ustawodawca powinien powstrzymać się uchwalania regulacji, które ograniczałyby ochronę prawną słabszej strony stosunku prawnego, bądź wręcz ją jej pozbawiały.

Po wejściu w życie projektowanej regulacji płatnik będzie miał na jej podstawie możliwość dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconych składek. Powstanie bowiem możliwość zawieszenia bądź przerwania biegu terminu określonego w projektowanym art. 24 ust. 7a wskutek zainicjowania przez ubezpieczonego (płatnika) postępowania zmierzającego do ustalenia braku podstawy prawnej obowiązku składkowego w danym przypadku. Prawa majątkowe płatników, których „nienależność” składki jest sporna będą tak samo chronione jak prawa płatników, których „nienależność” składki jest niesporna. Ponadto płatnik, który będzie dochodził swoich praw, nie będzie obciążony długotrwałym rozpatrywaniem jego sprawy przez uprawnione do tego organy.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, iż zagadnienie przedawnienia należności z tytułu nienależnie opłaconych składek, w kontekście wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2010r., stało się przedmiotem rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, który wpłynął do Sejmu w dniu 20 grudnia 2010 r. (druk nr 3753) i w dniu 4 stycznia 2011r. został skierowany do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Wydaje się, że na dalszym etapie prac legislacyjnych celowa byłaby analiza porównawcza obu projektowanych regulacji.

Jednocześnie należy zauważyć, iż mając na względzie stan finansów publicznych państwa konieczne wydaje się szczegółowe oszacowanie liczby płatników, którzy dokonali nadpłaty składek oraz wysokości kwot, jakie Zakład Ubezpieczeń Społecznych będzie obowiązany im zwrócić. Pozwoli to określić precyzyjnie skutki finansowe projektowanej regulacji.

Na zakończenie należy podkreślić, że niezbędne jest pilne kontynuowanie prac zmierzających do sprawnego uregulowania przedmiotowego zagadnienia z uwagi na to, iż aktualnie, wobec wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2010 r., brak jest przepisu, który przewidywałby termin przedawnienia bądź domagania się zwrotu należności z tytułu nienależnie opłaconych składek.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI
Zbigniew Ziobro
PODSERRETARZ STANU

Do wiadomości:

Pani Jolanta Fedak

Minister Pracy i Polityki Społecznej