

Warszawa, dnia 28 sierpnia 2002 r.

Opinia prawna
do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie
ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych ustaw
(druk nr 700)

Projekt zawarty w druku sejmowym nr 700 stanowi dość obszerną i istotną nowelizację ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887, z późn.zm.). Pierwsze czytanie projektu odbyło się w dniu 25 lipca 2002 r. w Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw związanych z programem rządowym „Przedsiębiorczość - Rozwój - Praca”. W tym samym dniu projekt skierowano do dalszych prac legislacyjnych w podkomisji nadzwyczajnej do spraw problematyki społecznej.

Jak stwierdzono w uzasadnieniu projektu, modyfikacje i uzupełnienia przepisów tworzących system ubezpieczeń społecznych podyktowane są doświadczeniami z kolejnych lat praktycznego jego funkcjonowania. Można więc przyjąć, że projektowane zmiany mają na celu doskonalenie tego systemu, chociaż z treści niektórych propozycji wyraźnie wynika, że mają one również usprawnić i ułatwić pracę ZUS umożliwiając w ten sposób m.in. pokonanie nagromadzonych zaległości we wdrażaniu systemu. Zarówno w tym pierwszym jak i drugim aspekcie, nie sposób negować celowości nowelizacji.

Przepisy projektu, w zdecydowanej większości zostały zredagowane poprawnie i dostatecznie jasno. Treść poszczególnych propozycji została szczegółowo przedstawiona w uzasadnieniu projektu. Nie ma więc potrzeby dodatkowego ich omawiania w niniejszej opinii. W związku z tym wskażę tylko te nieliczne przepisy projektu, których brzmienie lub przewidywane skutki prawne mogą budzić pewne wątpliwości.

1. Bardzo istotnymi zmianami, wymagającymi obszerniejszego uzasadnienia merytorycznego, są proponowane modyfikacje art. 26 i art. 28 nowelizowanej ustawy (pkt 8 i 9 projektu) dotyczące zabezpieczenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne hipoteką przymusową na nieruchomościach i innych prawach dłużnika wymienionych w projektowanych przepisach oraz prawem zastawu na ruchomościach i prawach zbywalnych dłużnika. Projekt rozszerza katalog obowiązujących uprawnień ZUS w tym zakresie, przy czym przyjęta została koncepcja bardzo ogólnej regulacji tej kwestii w przepisach nowelizowanej ustawy, z odesłaniem do odpowiedniego stosowania regulacji szczegółowych zawartych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926, z późn.zm.).

Sukcesywne rozszerzanie środków odpowiedzialności majątkowej za zobowiązania z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, przy szerokim zakresie stosowania przepisów Ordynacji podatkowej, zdaje się zmierzać do ujednoczenia istoty tych zobowiązań z zobowiązaniami podatkowymi. Pojawia się wątpliwość, czy jest to zgodne z założeniami reformy ubezpieczeń społecznych. Obszerna lista tytułów majątkowych, które mogą być przedmiotem hipoteki przymusowej skłania raczej do poddania w wątpliwość ceny tego ubezpieczenia, w którą wkalkulowane jest ryzyko utraty np. prawa do mieszkania spółdzielczego lub własnego domu mieszkalnego. Należałoby również rozważyć adekwatność środków służących majątkowemu zabezpieczeniu zobowiązań z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w stosunku do specyfiki największych niewypłacalnych podmiotów utworzonych na bazie majątku Skarbu Państwa.

Jednocześnie należy zakwestionować niedostateczną precyzję uregulowań w powyższym przedmiocie, zarówno w obowiązujących, jak i w projektowanych przepisach. Brak jest przede wszystkim wyraźnego rozgraniczenia odpowiedzialności za realizację zobowiązań z tytułu składek - ubezpieczonego oraz płatnika, a dalej - następców prawnych i osób trzecich. Odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów Ordynacji podatkowej dotyczących odpowiedzialności podatników,

płatników i inkasentów oraz innych osób za zobowiązania podatkowe, nie eliminuje pojawiających się wątpliwości a raczej je pogłębia.

Tak obszerne zastosowanie w omawianej materii przepisów Ordynacji podatkowej (*vide* również art. 31 nowelizowanej ustawy), rodzi ponadto niebezpieczeństwo niekontrolowanej zmiany reguł rządzących systemem ubezpieczeń społecznych wraz ze zmianą przepisów Ordynacji. Aktualnie, należy odnotować bardzo obszerną nowelizację Ordynacji podatkowej dokonanej ustawą uchwaloną w dniu 25 lipca 2002 r. (przekazaną do Senatu), która m.in. zmienia przepisy mające odpowiednie zastosowanie w omawianej kwestii majątkowego zabezpieczenia płatności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Dla przykładu: Znowelizowany art. 33 Ordynacji podatkowej, zezwala na zabezpieczenie zobowiązania przed terminem jego płatności na majątku podatnika, a jeżeli pozostaje on w związku małżeńskim, także na majątku wspólnym, jeżeli „*zachodzi uzasadniona obawa*”, że zobowiązanie nie zostanie wykonane, „*a w szczególności gdy podatnik nie uiszcza wymagalnych zobowiązań o charakterze publicznoprawnym i dokonuje czynności, których skutkiem jest utrata prawa własności do majątku*”. Zgodnie z dodanym art. 33b (mającym zastosowanie do składek), przepisy art. 33 stosuje się do płatników, inkasentów oraz - w przypadku zobowiązań spółki lub innej osoby prawnej - do wspólników i byłych wspólników, członków zarządu spółek kapitałowych, a także nowej kategorii osób odpowiedzialnych za cudze zobowiązania podatkowe (a poprzez odesłanie również z tytułu składek ubezpieczeniowych), tj. członków organów zarządzających innych niż spółki kapitałowe osób prawnych, o których mowa w dodanym art. 116a Ordynacji.

W uzasadnieniu projektu, sprawy te zostały ledwo zasygnalizowane, inaczej niż szereg zmian proceduralnych, bardzo szeroko omówionych. Dlatego winny być one w sposób bardzo szczegółowy zreferowane członkom Podkomisji, której przedmiotem prac będzie opiniowany projekt, a treść punktu 11 projektu, ustalającego treść art. 31 nowelizowanej ustawy, czyli zakres odpowiedniego stosowania przepisów Ordynacji podatkowej, skonfrontowana z treścią odpowiedniego przepisu zmieniającego, zawartego w wyżej powołanej noweli Ordynacji z 25 lipca br.

2. Na tle projektowanego, znacznie rozbudowanego systemu odpowiedzialności majątkowej za zobowiązania z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne oraz środków egzekucji tych zobowiązań, jako niekonsekwencję Projektodawcy można odczytać propozycję możliwości całkowite uznaniowego umorzenia tych zobowiązań, obciążających ubezpieczonych będących jednocześnie płatnikami składek, pomimo niespełnienia warunku całkowitej ich nieściągalności, jeżeli - jak stwierdzono w dodawanym w art. 28 nowelizowanej ustawy ustępie 3a (pkt 9 lit. c projektu) - *„przemawia za tym ważny interes osoby zobowiązanej do ich płacenia”*.

3. W punkcie 18 projektu, nie kwestionując zasadności zmian upraszczających dotychczasową procedurę tzw. „uzupełnienia kont ubezpieczonych”, można zgłosić wątpliwość co do treści proponowanego do dodania w art. 40 nowelizowanej ustawy ust. 1a. Co bowiem uzasadnia przekazywanie ubezpieczonemu informacji o podjętych przez ZUS działaniach zmierzających do ściągnięcia należności od płatnika tylko wówczas gdy ubezpieczony stwierdzi w ciągu trzech miesięcy od upływu terminu opłacenia składki, że nie została ona opłacona i zwróci się w tej sprawie do ZUS? Należałoby raczej oczekiwać, że ZUS każdorazowo, z urzędu zawiadomi ubezpieczonego o tym fakcie. Ponadto w projektowanym brzmieniu ust. 8 w tymże artykule, nadal użyte jest niedookreślone pojęcie *„współdziałania ubezpieczonego z płatnikiem składek w celu uniknięcia obowiązku opłacania składek”*, wyłączającej możliwość zaewidencjonowania na koncie ubezpieczonego nieopłaconej składki.

4. W treści dodawanego art. 48b (pkt 25 projektu) wydaje się zasadne zobowiązanie ZUS do zawiadomienia ubezpieczonego i płatnika o fakcie dokonania przez Zakład z urzędu zgłoszeniach oraz sporządzonych dokumentach.

5. Na tle zmodyfikowanej treści art. 50 nowelizowanej ustawy (pkt 27 projektu), warto zasygnalizować przesunięcie terminu przesyłania przez ZUS ubezpieczonym urodzonym po 31 grudnia 1948 r. informacji o zaewidencjonowanych na ich kontach składkach oraz m.in.: o wysokości zwaloryzowanego kapitału początkowego oraz wysokości hipotetycznej emerytury, która ma być przesyłana dopiero poczynając od 2006 r. W tym samym punkcie, w projektowanym brzmieniu ust. 9 w art. 50 nowelizowanej ustawy, zastrzeżenie wzbudza postanowienie o nieograniczonym do potrzeb prowadzonego postępowania dostępem do informacji zgromadzonych na koncie ubezpieczonego.

6. Proponowane w pkt. 28 projektu dodanie w art. 52 w ust. 1 nowelizowanej ustawy punktu 10 stanowiącego, że dochody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, mogą pochodzić również z innych źródeł niż określone w pkt. 1 - 9, nie jest poprawne. FUS jest państwowym funduszem celowym, którego przychody - stosownie do art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych - pochodzą z dochodów publicznych, a wydatki przeznaczone są na realizację wyodrębnionych zadań. Państwowy fundusz celowy wykorzystuje więc na realizację swoich zadań środki publiczne, które w przypadku nie powołania tego funduszu byłyby przychodami budżetu państwa. Nie mogą to być środki z dowolnych lub przypadkowych, bliżej nie określonych źródeł, na co wskazuje projektowany zapis w punkcie 10, w art. 52 ust. 1 nowelizowanej ustawy.

W uzasadnieniu Projektodawca wyjaśnia, że celem powyższej zmiany jest umożliwienie przekazywania na FUS środków pochodzących z wymiany walut przy wypłacie świadczeń z instytucji zagranicznych. Oprócz zastrzeżenia, że intencji tej projektowany zapis ustawy, w żadnej mierze nie potwierdza, wątpliwości budzi także możliwość przekazywania na FUS jakichkolwiek środków związanych z wypłatą świadczeń z instytucji zagranicznych wobec przepisu pkt. 3 w tymże artykule i ustępie wyłączającego z przychodów FUS m.in. wpłaty z instytucji zagranicznych na świadczenia, których wypłatę zlecono ZUS.

7. Szerszego uzasadnienia merytorycznego wymaga wyeliminowanie w art. 74 ust. 3 pkt 4 nowelizowanej ustawy (pkt 36 projektu) weryfikacji projektu rocznego planu finansowego FUS i FRD przez dwóch niezależnych aktuariuszy. Stwierdzenie w uzasadnieniu projektu, iż okres roku jest zbyt krótki dla przeprowadzania rachunku aktuarialnego, nie wydaje się przekonujące.

W tym samym punkcie, zbędne wydaje się dodanie w ust. 5 ww. artykułu, słowa „Zakładu”, wobec postanowienia punktu 8.

Ogłaszanie sprawozdań finansowych ZUS, o których mowa w ust. 6 ww. artykułu, proponowanym do skreślenia, wynika z przepisów ustawy o rachunkowości, do której odsyła art. 78 ustawy. W przypadku skreślenia ust. 6, należy skorygować również art. 78.

8. W art. 75 nowelizowanej ustawy (pkt 37 projektu), w projektowanym do dodania ust. 1a - czy wniosek organu, który zgłosił kandydaturę członka Rady Nadzorczej ZUS o odwołanie przed upływem kadencji, nie powinien być umotywowany? Czy organ ten nie powinien być uprawniony do zgłoszenia w miejsce odwołanego członka innej osoby?

9. W pkt. 39 projektu - co to są „wyłącznie czynności usługowe”?

10. Postanowienie ust. 4 w projektowanym do dodania art. 83a (pkt 40 projektu) jest nieściśle. Ponowne ustalenie prawa do świadczeń emerytalnych i rentowych w okolicznościach, o których mowa w ust. 1, przewiduje art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Do przepisów projektów zmieniających przepisy obowiązujących ustaw, nie zgłaszam uwag.

Sporządziła: Wanda Wojnowska-Ciodyk