



Warszawa, 29/06/2006

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

dr Janusz KOCHANOWSKI

RPO-440136-III/03/LN

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Anna KALATA
Minister Pracy
i Polityki Społecznej

Wielce Szanowna Pani Minister,

W prawie ubezpieczeń społecznych obowiązywała powszechnie akceptowana w doktrynie i orzecznictwie zasada równego i jednolitego terminu przedawnienia, znajdującego zastosowanie zarówno wobec należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, jak i w zakresie dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconych składek. Termin przedawnienia wynosił zasadniczo 5 lat. Regulację taką zawierał art. 35 ust. 3 i ust. 5 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 1989 r. Nr 25, poz. 137 ze zm.). Regulacja ta została następnie przeniesiona do nowego systemu ubezpieczeń społecznych. I tak zgodnie z art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) należności z tytułu składek ulegały przedawnieniu po upływie 5 lat, a w świetle ust. 7 tego artykułu zwrotu od Zakładu nienależnie opłaconych składek nie można dochodzić, jeśli od daty ich opłacenia upłynęło 5 lat.

Z dniem 1 stycznia 2003 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 241, poz. 2074), które zmieniły brzmienie art. 24 ust. 4, ustanawiając 10-letni okres przedawnienia należności z tytułu składek, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne. Równocześnie jednak nie wydłużono okresu przedawnienia w odniesieniu do nienależnie opłaconych składek. Brak przepisów przejściowych spowodował problemy interpretacyjne co do należności z tytułu składek, które stały się wymagalne przed 1 stycznia 2003 r. Stało się to przedmiotem sygnalizacji Rzecznika, skierowanej w dniu 25 czerwca 2003 r. do Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Stanowisko, że zmiana tego przepisu nie ma zastosowania do należności przedawnionych przed tym dniem znalazło potwierdzenie w orzecznictwie

Sądu Najwyższego (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2005 r., I UK 234/04, OSNP nr 1-2/2006, poz. 26).

W obowiązującym stanie prawnym mamy zatem do czynienia ze zróżnicowaniem okresów przedawnienia w prawie ubezpieczeń społecznych. Należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 10 lat, natomiast zwrotu nadpłaconych składek nie można dochodzić po upływie 5 lat. Jak wynika z uzasadnienia rządowego projektu ustawy zmieniającej (druk nr 700) wydłużenie okresu przedawnienia należności z tytułu składek podyktowane zostało ich specyfiką, ponieważ decydują one o sytuacji finansowej ubezpieczonego na starość. Stąd też muszą być szczególnie chronione. Wydaje się jednak, że problemy ZUS związane z egzekucją należności z tytułu składek nie mogą stanowić uzasadnienia do tak daleko idącego zróżnicowania podmiotów w prawie ubezpieczeń społecznych. ZUS jest państwową jednostką organizacyjną (obejmującą centralę i terenowe jednostki organizacyjne), która w zakresie realizacji przepisów o ubezpieczeniach społecznych posiada status prawny organu administracji publicznej (art. 66 ust. 1 i ust. 4, art. 67 ust. 1 oraz art. 68 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych).

Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych przewiduje szeroki katalog środków prawnych wspierających proces prawidłowej realizacji obowiązku uiszczania składek (odsetki za zwłokę i opłata dodatkowa, egzekucja administracyjna zaległych należności, zabezpieczenie rzeczowe w drodze ustanowienia hipoteki przymusowej oraz zastawu). W mojej ocenie obowiązujące do dnia 31 grudnia 2002 r. regulacje prawne zapewniały Zakładowi dostateczne instrumenty prawne, umożliwiające - jako organowi władzy publicznej - należyte oddziaływanie na prawidłową realizację obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne. Nato miast wprowadzone od 1 stycznia 2003 r. zróżnicowanie terminów przedawnienia w prawie ubezpieczeń społecznych prowadzi do nieuzasadnionego uprzywilejowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który i tak - w świetle przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych - posiada silniejszą pozycję od płatnika składek. Z tego też względu powyższej regulacji można postawić - moim zdaniem - zarzut naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji, głoszącego równą dla wszystkich ochronę prawa własności, prawa dziedziczenia oraz innych praw majątkowych.

Należy dodatkowo wskazać, że do należności z tytułu składek stosuje się odpowiednio wymienione w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.). Ordynacja podatkowa nie różnicuje okresów przedawnienia zobowiązań podatkowych (art. 70 § 1) oraz wypełnienia prawa do stwierdzenia nadpłaty (art. 79 § 2). Okresy te są jednolite i równe i wynoszą 5 lat.

Biorąc powyższe pod uwagę oraz działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) uprzejmie proszę Panią Minister o rozważenie możliwości zmiany art. 24 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych polegającej na wydłużeniu do 10 lat okresu umożliwiającego skuteczne dochodzenie od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zwrotu nienależnie opłaconych składek.

Łączę wyrazy szacunku

/-/

ABSTRAKT
DO SPRAWY RPO-440136

1. CEL WYSTĄPIENIA

Celem wystąpienia jest wniosek do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o spowodowanie odpowiedniej nowelizacji przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) w kierunku przywrócenia w prawie ubezpieczeń społecznych powszechnie akceptowanej w doktrynie i orzecznictwie zasady równego i jednolitego terminu przedawnienia, znajdującego zastosowanie zarówno wobec należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, jak i w zakresie dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconych składek.

2. ISTOTA PROBLEMU

Termin przedawnienia wynosił zasadniczo 5 lat. Regulację taką zawierał art. 35 ust. 3 i ust. 5 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 1989 r. Nr 25, poz. 137 ze zm.). Regulacja ta została następnie przeniesiona do nowego systemu ubezpieczeń społecznych. I tak zgodnie z art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) należności z tytułu składek ulegały przedawnieniu po upływie 5 lat, a w świetle ust. 7 tego artykułu zwrotu od Zakładu nienależnie opłaconych składek nie można dochodzić, jeśli od daty ich opłacenia upłynęło 5 lat.

Z dniem 1 stycznia 2003 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 241, poz. 2074), które zmieniły brzmienie art. 24 ust. 4, ustanawiając 10-letni okres przedawnienia należności z tytułu składek, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne. Równocześnie jednak nie wydłużono okresu przedawnienia w odniesieniu do nienależnie opłaconych składek. Brak przepisów przejściowych spowodował problemy interpretacyjne co do należności z tytułu składek, które stały się wymagalne przed 1 stycznia 2003 r. Stało się to przedmiotem sygnalizacji Rzecznika, skierowanej w dniu 25 czerwca 2003 r. do Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Stanowisko, że zmiana tego przepisu nie ma zastosowania do należności przedawnionych przed tym dniem znalazło potwierdzenie w orzecznictwie Sądu

Najwyższego (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2005 r., I UK 234/04, OSNP nr 1-2/2006, poz. 26).

W obowiązującym stanie prawnym mamy zatem do czynienia ze zróżnicowaniem okresów przedawnienia w prawie ubezpieczeń społecznych. Należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 10 lat, natomiast zwrotu nadpłaconych składek nie można dochodzić po upływie 5 lat. Jak wynika z uzasadnienia rządowego projektu ustawy zmieniającej (druk nr 700) wydłużenie okresu przedawnienia należności z tytułu składek podyktowane zostało ich specyfiką, ponieważ decydują one o sytuacji finansowej ubezpieczonego na starość. Stąd też muszą być szczególnie chronione. Wydaje się jednak, że problemy ZUS związane z egzekucją należności z tytułu składek nie mogą stanowić uzasadnienia do tak daleko idącego zróżnicowania podmiotów w prawie ubezpieczeń społecznych. ZUS jest państwową jednostką organizacyjną (obejmującą centralę i terenowe jednostki organizacyjne), która w zakresie realizacji przepisów o ubezpieczeniach społecznych posiada status prawny organu administracji publicznej (art. 66 ust. 1 i ust. 4, art. 67 ust. 1 oraz art. 68 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych przewiduje szeroki katalog środków prawnych wspierających proces prawidłowej realizacji obowiązku uiszczania składek (odsetki za zwłokę i opłata dodatkowa, egzekucja administracyjna zaległych należności, zabezpieczenie rzeczowe w drodze ustanowienia hipoteki przymusowej oraz zastawu).

3. KONKLUZJA

Obowiązujące do dnia 31 grudnia 2002 r. regulacje prawne zapewniały Zakładowi dostateczne instrumenty prawne, umożliwiające -jako organowi władzy publicznej - należyte oddziaływanie na prawidłową realizację obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne. Natomiast wprowadzone od 1 stycznia 2003 r. zróżnicowanie terminów przedawnienia w prawie ubezpieczeń społecznych prowadzi do nieuzasadnionego uprzywilejowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który i tak - w świetle przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych - posiada silniejszą pozycję od płatnika składek. Z tego też względu powyższej regulacji można postawić zarzut naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji, głoszącego równą dla wszystkich ochronę prawa własności, prawa dziedziczenia oraz innych praw majątkowych.

Należy dodatkowo wskazać, że do należności z tytułu składek stosuje się odpowiednio wymienione w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005

r. Nr 8, poz. 60 ze zm.). Ordynacja podatkowa nie różnicuje okresów przedawnienia zobowiązań podatkowych (art. 70 § 1) oraz wypełnienia prawa do stwierdzenia nadpłaty (art. 79 § 2). Okresy te są jednolite i równe i wynoszą 5 lat.

Niezbędna jest zatem zmiana ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przywracająca równy i jednolity termin przedawnienia zarówno należnościom z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, jak i w zakresie możliwości skutecznego dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconych składek.

DYREKTOR ZESPOŁU

/-/ mgr Lesław Nawacki