

# Sebastian Kowalski

---

## Prawo karne ubezpieczeń społecznych : pojęcie i zakres

---

Folia Iuridica Wratislaviensis 2/1, 209-222

---

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

# **Prawo karne ubezpieczeń społecznych – pojęcie i zakres**

Pojęcie prawa karnego ubezpieczeń społecznych nie jest pojęciem normatywnym, nie jest też używane w piśmiennictwie prawa karnego i prawa ubezpieczeń społecznych<sup>1</sup>. Prawo karne ubezpieczeń społecznych jest jednak faktem. W ustawach zawierających przepisy prawa ubezpieczeń społecznych prawodawca zawarł bowiem szereg przepisów karnych określających znamiona czynów zabronionych stanowiących przestępstwa i wykroczenia. Co więcej, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego można odnaleźć pogląd, że pojęciem odpowiedzialności karnej *sensu largo*<sup>2</sup> należy objąć również instytucję opłaty dodatkowej uregulowanej w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>3</sup>. W tych okolicznościach warto zadać sobie pytanie, czy rzeczywiście możliwe i potrzebne jest wyróżnianie grupy przepisów mających jakieś wspólne swoiste cechy, które można określić mianem prawa karnego ubezpieczeń społecznych, a jeżeli tak, to jak duża jest to grupa przepisów.

## **1. Wyróżnienie prawa karnego ubezpieczeń społecznych**

W zreformowanym w 1999 r. systemie ubezpieczeń społecznych granice przedmiotowe i podmiotowe prawa ubezpieczeń społecznych zostały wyraźnie zakreślone. Prawo-

---

<sup>1</sup> Jak trafnie podkreśla S. Płażek, pojęcie „prawo ubezpieczeń społecznych” nie jest kategorią języka prawnego, ale powszechnie mianem tym określa się całość norm regulujących prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego (*idem*, *Autonomia prawa ubezpieczenia społecznego*, [w:] *Problemy prawa ubezpieczeń społecznych*, pod red. B. Wagner, Kraków 1996, s. 43). Por.: T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne pracowników i ich rodzin*, Kraków 1987, s. 26); L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, Warszawa 2008, s. 329-330; W. Sanetra, *Materiałne i procesowe prawo ubezpieczeń społecznych*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych” 2000, z. 8, s. 2.

<sup>2</sup> W znaczeniu, w jakim pojęcia tego używa się w Konstytucji RP. W ujęciu wąskim odpowiedzialnością karną (*sensu stricto*) jest ta, o której mowa w art. 1 §1 kodeksu karnego. Zob. J. Giezek [w:] *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, pod red. M. Bojarskiego, Warszawa 2004, s. 28-29.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.); dalej: USUS. Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. akt P 29/09 (wyrok wraz z uzasadnieniem dostępny jest na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego, teza zaś została opublikowana w Dz.U. z 30.11.2010 r., Nr 225, poz. 1474); por.: krytyczne uwagi pod adresem tego rozstrzygnięcia zawarte w głosie K. Woźniewskiego [w:] „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa” 2001, z. 2, s. 151-158.

dawca w ustawie systemowej *expressis verbis* wskazał, że ubezpieczenia społeczne obejmują: ubezpieczenie emerytalne, ubezpieczenie rentowe, ubezpieczenie chorobowe (w razie choroby i macierzyństwa) oraz ubezpieczenie wypadkowe (z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych)<sup>4</sup>. Zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych oprócz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wykonują: otwarte fundusze emerytalne, zakłady emerytalne oraz płatnicy składek<sup>5</sup>. W rozdziale 2 ustawy systemowej (art. 6-14 USUS) określono, kto podlega obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym, a kto ma prawo do ubezpieczenia dobrowolnego. Wszyscy ubezpieczeni są objęci zasadą równego traktowania, która w szczególności dotyczy: warunków objęcia systemem ubezpieczeń społecznych, obowiązku opłacania i obliczania wysokości składek na ubezpieczenie społeczne, obliczania wysokości świadczeń, a także okresu wypłaty świadczeń i zachowania prawa do świadczeń<sup>6</sup>. Warto dodać, że ustawodawca wyraziście rozdzielił ubezpieczenia społeczne od ubezpieczenia społecznego rolników – to ostatnie nie mieści się w zakresie ubezpieczenia społecznego w znaczeniu normatywnym (art. 5 ust. 1 USUS)<sup>7</sup>.

Tak jednoznaczne regulacje dają możliwość relatywnie łatwego kwalifikowania poszczególnych aktów prawnych jako stanowiących lub niestanowiących źródło prawa ubezpieczeń społecznych, a także oceny, czy dany przepis udziela czy też nie karnoprawnej ochrony dobrom ściśle związanym z systemem ubezpieczeń społecznych. Poszukując norm prawnych przewidujących odpowiedzialność karną za naruszenie przepisów prawa ubezpieczeń społecznych, należy wskazać na art. 98 USUS i art. 215-222 UOFE<sup>8</sup> – znajdują się one bowiem w ustawach stanowiących z pewnością źródła prawa ubezpieczeń społecznych, w rozdziałach zatytułowanych – odpowiednio: „Odpowiedzialność za wykroczenia przeciwko przepisom ustawy” i „Przepisy karne”. Z kolei z brzmienia art. 218 §1a i art. 219 KK<sup>9</sup> jednoznacznie wynika, że przedmiotem ochrony karnoprawnej przepisy te obejmują prawa osób ubezpieczonych. Przepisy prawa ubezpieczeń społecznych należą do tzw. prawa sektorów, a więc wyczerpująco regulują podległą im dziedzinę życia społecznego<sup>10</sup>. Charakterystyczną cechą ubezpieczeń społecznych jest to, że obejmują one ochronę przed skutkami zdarzeń losowych, które dotyczą nie mająt-

---

<sup>4</sup> Art. 1 USUS.

<sup>5</sup> Art. 3 ust. 1 USUS.

<sup>6</sup> Art. 2a USUS.

<sup>7</sup> Por.: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 2005 r., I UK 94/05, LEX/el. nr 957390.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. z 2010 r., Nr 34, poz. 189).

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

<sup>10</sup> Z. Siwik, *Spór o miejsce odpowiedzialności za wykroczenia z Kodeksu pracy w systemie prawa*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 911, Wrocław 1988, s. 150.

ku, ale osoby ubezpieczonego, jego zdolności do pracy<sup>11</sup>. Katalog zdarzeń losowych biotycznych jest skończony i stanowi podstawę wyodrębnienia czterech kolejnych rodzajów ubezpieczeń społecznych. Normy prawa ubezpieczeń społecznych tworzą zatem zespół stosunków prawnych pomiędzy ubezpieczonymi, płatnikami oraz instytucjami ubezpieczeniowymi, w których ramach powstają i są realizowane określone prawa i obowiązki tych podmiotów, wśród których zupełnie podstawowymi są: zadeklarowanie uczestnictwa w systemie ubezpieczeń społecznych, opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne i uzyskanie świadczenia z ubezpieczenia społecznego<sup>12</sup>.

Wykonywanie obowiązków z zakresu ubezpieczenia społecznego jest obwarowane różnego rodzaju sankcjami, które mogą dotyczyć każdego z podmiotów stosunków ubezpieczenia społecznego w zależności od okoliczności. Oprócz sankcji o charakterze cywilnoprawnym (np. odsetki za opóźnienie w wypłacie świadczenia lub opłaceniu składki na ubezpieczenie społeczne) najistotniejsze znaczenie mają sankcje o charakterze administracyjnoprawnym (np. dodatkowa opłata za nieterminowe opłacanie składek, odmowa zaewidencjonowania nieopłaconej składki), co jest naturalne, skoro stosunek ubezpieczenia społecznego jest przede wszystkim stosunkiem administracyjnoprawnym<sup>13</sup>. Niemniej ustawodawca, dbając o właściwe funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych, mając na względzie znaczenie tej wartości dla życia całego społeczeństwa, korzysta również z sankcji karnych jako narzędzia reakcji na stwierdzenie naruszenia obowiązków nałożonych ustawowo na podmioty stosunków ubezpieczenia społecznego. *Nota bene*, silny element represji można odnaleźć również w sankcjach administracyjnoprawnych<sup>14</sup>. Sankcje karne w prawie ubezpieczeń społecznych pojawiają się zarówno jako kary i środki karne oraz inne środki penalne orzekane za przestępstwa (odpowiedzialność karna *sensu stricto*), jak i jako kary i środki karne oraz inne środki penalne orzekane za wykroczenia (odpowiedzialność karna *sensu largo*).

Prawo karne i prawo wykroczeń, inaczej niż prawo ubezpieczeń społecznych, należą do prawa granic, zakreślającego w zachowaniu człowieka nieprzekraczalne granice, niezależnie od alokacji danej dziedziny życia społecznego, której to zachowanie czło-

---

<sup>11</sup> I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcie i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2009, s. 107.

<sup>12</sup> Por.: T. Liszcz, *Ubezpieczenie i zaopatrzenie społeczne w Polsce*, Kraków–Lublin 1997, s. 21.

<sup>13</sup> Por.: Sąd Najwyższy w uchwale składu 7 sędziów z dnia 5 kwietnia 2006 r., III CZP 121/05, OSNC 11/2006, poz. 178; M. Zieleniecki, *Stosunki prawne wiążące podmioty prawa emerytalnego*, [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, pod red. T. Bińczyckiej-Majewskiej, Kraków 2004, s. 241-246 i cyt. tam publikacje oraz R. Pacud, *Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego*, LEX/el. 2011, rozdział 1.2 – *passim*.

<sup>14</sup> Zob. uwagi na ten temat zawarte w uzasadnieniu do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. akt P 29/09.

wieka dotyczy<sup>15</sup>. Dlatego w piśmiennictwie słusznie postuluje się, aby stosowanie sankcji karnych w obrocie gospodarczym miało charakter subsydiarny tak w płaszczyźnie legislacyjnej, jak i w płaszczyźnie stosowania prawa<sup>16</sup>. W tworzeniu prawa zasada subsydiarności jako jedna z podstawowych zasad kryminalizacji zakłada, że kryminalizacja nie powinna mieć miejsca, jeżeli wystarczą środki przewidziane w innych dziedzinach prawa, np. administracyjnego, cywilnego. Przy zrozumieniu potrzeby kryminalizacji należy brać pod uwagę również inne środki kontroli społecznej<sup>17</sup>. Natomiast w stosowaniu prawa zasada subsydiarności oznacza sięganie do instrumentów karnopravných wtedy tylko, gdy pożądanego celu nie można osiągnąć w żaden inny sposób. Owe instrumenty to nie tylko kary, środki karne i środki probacyjne, ale w nie mniejszym stopniu właściwe korzystanie z instytucji procedury karnej, a w szczególności powstrzymanie się przed stosowaniem środków przymusu w sytuacjach do tego niekoniecznych<sup>18</sup>. Siłą rzeczy, w praktyce spycha to odpowiedzialność karną w prawie ubezpieczeń społecznych na dalszy plan, co rodzi pokusę, aby nie poświęcać jej tak dużej uwagi jak pozostałym, wymienionym wcześniej rodzajom odpowiedzialności za naruszenie obowiązków wynikających z przepisów prawa ubezpieczeń społecznych.

## 2. Cechy przepisów karnych prawa karnego ubezpieczeń społecznych

Jak wcześniej wskazałem, w prawie ubezpieczeń społecznych sankcje karne odnajduje się w dwóch ustawach stanowiących źródło tej gałęzi prawa, a ponadto w dwóch przepisach najważniejszej ustawy karnej. Wykroczenia są stypizowane w ustawie systemowej – w art. 98 ust. 1 i ust. 3 USUS zawarto dziewięć typów wykroczeń zagrożonych karą grzywny do 5000 zł. Przeszstępstwa (stanowiące występki) zostały stypizowane

<sup>15</sup> Z. Siwik, *op. cit.*, s. 150 (zob. cytowaną w przyp. 10 literaturę).

<sup>16</sup> Szerzej zob.: O. Górniok, *Znaczenie subsydiarności prawa karnego w jego interpretacji*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 5, *passim*.

<sup>17</sup> L. Gardocki, *Zagadnienia teorii kryminalizacji*, Warszawa 1991, s. 127-138; podobnie: J. Warylewski, *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 2005, s. 86. Zob. też: K. Buchała, A. Zoll, *Polskie prawo karne*, Warszawa 1997, s. 125-127; R. Dębski, *Pozaustawowe znamiona przestępstwa*, Warszawa 1997, s. 54 i nast.

<sup>18</sup> Zob. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 28 maja 1997 r., K 26/96, OTK Zb.U. 2/1997, poz. 19, z dnia 9 października 2000 r., SK 8/00, OTK Zb.U. 7/2001, poz. 211, z dnia 11 października 2006 r., P 3/06, OTK Zb.U. 9A/2006, poz. 121. Zagadnienie subsydiarności prawa karnego przejawia się nierzadko również w orzecznictwie Niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie odnosił tę zasadę do kryterium pozwalającego ocenić zasadność stosowania przez państwo środków polegających na ingerencji w prawa i wolności jednostki do realizacji przyjętych przez ustawodawcę celów. Za najbardziej dolegliwy z możliwych sposobów ingerencji państwa w obszar praw i wolności obywatela niemiecki Trybunał uznał normę karną (zob.: orz. Bundesverfassungsgericht 39, 1 (47)).

w ustawie o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz w kodeksie karnym. W pierwszym z wymienionych aktów prawnych, w art. 215-221, znajduje się dziesięć typów przestępstw; ustawowy wymiar kary za najłagodniej karany występki sięga grzywny (kwotowej) w wysokości do 1 000 000 zł<sup>19</sup>, najsurowiej zaś karane przestępstwa zagrożone są alternatywnie: grzywną (kwotową) do 5 000 000 zł lub karą pozbawienia wolności do lat 5<sup>20</sup>. Natomiast w kodeksie karnym stypizowane są dwa przestępstwa: przestępstwo naruszenia praw pracownika (art. 218 §1a KK) i niezgłoszenia danych dotyczących ubezpieczenia społecznego (art. 219 KK) – oba zagrożone grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Cechą wspólną przepisów art. 98 USUS, art. 215-221 UOFE oraz art. 218 §1a i art. 219 KK jest to, że typizują one czyny zabronione (przestępstwa i wykroczenia), których przedmiotem ochrony objęte jest prawidłowe funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych, aczkolwiek bezpośredni przedmiot ochrony każdego z poszczególnych typów czynów zabronionych jest inny.

Bezpośredni przedmiot ochrony wykroczeń stypizowanych w art. 98 ust. 1 i 3 USUS obejmuje: obowiązek terminowego opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i dokonywania innych wpłat, do których poboru uprawniony jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych (art. 98 ust. 1 p.1a i ust. 3 USUS), rzetelność informacji udzielanych Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (art. 98 ust. 1 p. 2 USUS), czynności kontrolne przeprowadzane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (art. 98 ust. 1 p. 3 USUS), prawo ubezpieczonego do uzyskania właściwie naliczonego świadczenia (art. 98 ust. 1 p. 4 USUS), obowiązek sporządzania dokumentacji ubezpieczeniowej (art. 98 ust. 1 p. 5-7 USUS).

Bezpośredni przedmiot ochrony występków stypizowanych w art. 215-221 UOFE stanowią: nazwa (firma) używana przez fundusze emerytalne i towarzystwa emerytalne (art. 215 UOFE), prawo do prowadzenia działalności zastrzeżonej dla funduszy emerytalnych i towarzystw emerytalnych (art. 216 UOFE), obowiązek przestrzegania ustawowych wymagań w zakresie działalności lokacyjnej przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych (art. 217 UOFE), rzetelność informacji zawartych w prospekcie informacyjnym

---

<sup>19</sup> Taką karą jest zagrożonych pięć występków: z art. 217 UOFE – naruszenie wymagań w zakresie działalności lokacyjnej określonych w ustawie; z art. 218 ust. 2 UOFE – udostępnianie członkom funduszu lub organowi nadzoru nierzetelnych informacji innych niż zawarte w prospekcie informacyjnym; art. 219 ust. 1 UOFE – sprzeczne z ustawą prowadzenie działalności akwizycyjnej; z art. 219 ust. 2 UOFE – oferowanie dodatkowych korzyści materialne w zamian za przystąpienie do określonego otwartego funduszu lub za pozostawanie jego członkiem; z art. 221 UOFE – niedopełnienie obowiązków w razie ujawnienia niedoboru w otwartym funduszu emerytalnym.

<sup>20</sup> Taką karą zagrożone są dwa przestępstwa: z art. 216 UOFE – prowadzenie bez wymaganego zezwolenia działalności zastrzeżonej dla funduszy emerytalnych i towarzystw emerytalnych i z art. 220 ust. 2 UOFE – ujawnienie lub wykorzystanie tajemnicy zawodowej dotyczącej działalności funduszu w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej.



oraz innych informacji udostępnianych członkom funduszu lub organowi nadzoru (art. 218 UOFE), prawo do działalności akwizycyjnej określonej w ustawie (art. 219 UOFE), obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej dotyczącej działalności funduszu (art. 220 UOFE) oraz wykonanie obowiązków przez wskazane w ustawie podmioty w razie wystąpienia niedoboru w otwartym funduszu emerytalnym (art. 221 UOFE).

Z kolei bezpośrednim przedmiotem ochrony występków stypizowanych w art. 218 §a KK i w art. 219 KK są: prawa pracownika wynikające ze stosunku gwarancji wszystkich rodzajów ubezpieczeń społecznych oraz ze stosunku realizacji świadczenia w odniesieniu do ubezpieczenia chorobowego i ubezpieczenia wypadkowego (art. 218 §a KK)<sup>21</sup> oraz obowiązek (płatnika) rzetelnego zgłaszania danych mających wpływ na prawo do świadczeń przysługujących ubezpieczonym wykonującym pracę zarobkową albo ich wysokość (art. 219 KK)<sup>22</sup>. Homogeniczne dobro prawne, które chronią wymienione przepisy karne oraz represyjny charakter sankcji za naruszenie norm sankcjonowanych to nie jedyne cechy wspólne łączące wszystkie wymienione przepisy karne. Dokładna lektura tychże prowadzi do wniosku, że sprawcami wykroczeń i przestępstw stypizowanych w art. 98 USUS, art. 215-221 UOFE oraz art. 218 §1a i art. 219 KK mogą być wyłącznie osoby uczestniczące w systemie ubezpieczeń społecznych. Celowe jest podkreślenie, że chodzi o osoby uczestniczące w tym systemie, a nie strony stosunków ubezpieczeń społecznych, a to dlatego że stronami tych stosunków są również osoby prawne (np. Zakład Ubezpieczeń Społecznych) i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej (spółka jawna będąca płatnikiem). Tymczasem tym to podmiotom nie można przypisać odpowiedzialności przewidzianej w kodeksie karnym i kodeksie wykroczeń.

Sprawcą każdego z wykroczeń stypizowanych w art. 98 ust. 1 i ust. 3 USUS może być wyłącznie płatnik składek będący osobą fizyczną albo osoba obowiązana do działania w imieniu płatnika.

Przestępstwa, których znamiona zawarte są w art. 217-221 UOFE, mogą być popełnione przez osoby pracujące dla funduszy emerytalnych lub towarzystw emerytalnych – zatrudnione w organach tych podmiotów lub świadczące pracę w ich interesie (akwizytorzy). Każde z tych przestępstw jest zatem przestępstwem indywidualnym właściwym. Wyłom w tej zasadzie stanowią przestępstwa stypizowane w art. 215-216 UOFE, które są przestępstwami powszechnymi, ale są one zarazem tak sformułowane, że ich

---

<sup>21</sup> Szerzej: S. Kowalski w rozprawie doktorskiej złożonej Radzie Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego w dniu 22 kwietnia 2013 r., *Przestępstwo naruszenia praw pracownika (art. 218 §1-3 KK) w świetle teorii i praktyki*, s. 142-147.

<sup>22</sup> Inaczej, moim zdaniem błędnie, M. Jachimowicz (*Przestępstwo niezgłoszenia danych do ubezpieczenia społecznego (art. 219 k.k.)*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 6, s. 21), który utożsamia ów obowiązek z prawem do świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

sprawcy albo samodzielnie, albo jako członkowie organów zarządzających jednostki organizacyjnej uczestniczą w systemie ubezpieczeń społecznych. Występek opisany w art. 215 UOFE polega bowiem na bezprawnym używaniu zwrotów zastrzeżonych dla firmy lub dla określenia prowadzonej działalności przez fundusze emerytalne i towarzystwa emerytalne, przestępstwo zaś z art. 216 UOFE – na prowadzeniu bez wymaganego zezwolenia działalności zastrzeżonej dla tych instytucji.

Podmiotem przestępstwa z art. 218 §1a KK może być jedynie osoba wykonująca czynności z zakresu prawa pracy lub prawa ubezpieczeń społecznych<sup>23</sup>, a występkę z art. 219 KK – osoba, na której ciąży z mocy przepisów prawa ubezpieczeń społecznych prawny obowiązek zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego i podawania danych, mających wpływ na ustalenie prawa do świadczeń z tegoż ubezpieczenia i ich wysokości<sup>24</sup>.

Przepisy karne zawarte w ustawach stanowiących źródła prawa ubezpieczeń społecznych zawierają znamiona czynów zabronionych (przestępstw lub wykroczeń) oraz określone rodzaje i wysokość kar grożących sprawcy realizującemu swoim zachowaniem te znamiona. Jedynie w art. 222 UOFE ustawodawca modeluje ogólne zasady odpowiedzialności karnej<sup>25</sup>. Kluczowe zagadnienia związane z przypisaniem przestępstwa lub wykroczenia oraz karaniem za przestępstwo i wykroczenie znajdują się poza przepisami prawa ubezpieczeń społecznych – w części ogólnej kodeksu karnego i w części ogólnej kodeksu wykroczeń. Na podstawie art. 116 KK i art. 48 KW<sup>26</sup> przepisy części ogólnych wymienionych kodeksów mają zastosowanie do przepisów pozakodeksowych typizujących przestępstwa i wykroczenia. Bez tych przepisów skazanie kogokolwiek za przestępstwo lub wykroczenie pozakodeksowe byłoby niemożliwe, gdyż np. brakowałoby podstawy normatywnej do ustalenia, że sprawca działał umyślnie (nieumyślnie) lub że jego czyn jest zawiniony. Dlatego przepisy karne zawarte w ustawach będących źródłem prawa ubezpieczeń społecznych są częścią prawa karnego (pozakodeksowe prawo karne).

Prawidłowa interpretacja przepisów karnych zawartych w ustawach prawa ubezpieczeń społecznych jest jednak niemożliwa bez znajomości ustaw stanowiących źródło prawa ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza że nie mała część wykroczeń i przestępstw

---

<sup>23</sup> Szerzej: S. Kowalski, *Podmiot przestępstwa z art. 218 kodeksu karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 2, *passim*.

<sup>24</sup> M. Jachimowicz, *op. cit.*, s. 22.

<sup>25</sup> Zgodnie z tym przepisem: „Odpowiedzialności karnej, przewidzianej w przepisach art. 215-221, podlega także ten, kto dopuszcza się czynów określonych w tych przepisach, działając w imieniu osoby prawnej”.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2010 r., Nr 46, poz. 275 ze zm.).



zawartych w tych przepisach jest tworzona na zasadach typizacji blankietowej uproszczonej<sup>27</sup>.

Tak pojmowane prawo karne ubezpieczeń społecznych jest przede wszystkim prawem karnym, a więc prawem granic. Na ten grunt trzeba więc przenieść zasady tworzenia i stosowania prawa charakterystyczne dla prawa karnego materialnego. Nie oznacza to bynajmniej, że prawo ubezpieczeń społecznych pozostaje na uboczu czy też ma jedynie pomocniczy do prawa karnego charakter. Przeciwnie; należące do prawa sektorów prawo ubezpieczeń społecznych jest w tej specjalnej dziedzinie, jaką stanowi prawo karne ubezpieczeń społecznych funkcjonalnie związane z normami prawa karnego. Złożona problematyka odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia naruszające obowiązki nałożone na uczestników systemu ubezpieczenia społecznego to w istocie dwie różne strony tego samego zagadnienia, w której wyróżniają się z jednej strony karnoprawne zasady odpowiedzialności i zasady karania, a z drugiej strony dobro w postaci właściwego funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych podlegające ochronie<sup>28</sup>. Na tle tej problematyki nie ma konfliktu ani konkurencji pomiędzy prawem karnym a prawem ubezpieczeń społecznych. W zakresie prawa karnego ubezpieczeń społecznych normy prawa ubezpieczeń społecznych wpływają na prawo karne w ten sposób, że kształtują ustawowe znamiona czynów zabronionych określonych w dyspozycjach blankietowych<sup>29</sup>. Natomiast część ogólna prawa karnego (regulacje znajdujące się odpowiednio: w części ogólnej kodeksu karnego i części ogólnej kodeksu wykroczeń) ma w tej dziedzinie już samodzielne zastosowanie i normy prawa ubezpieczeń społecznych zasad odpowiedzialności karnej i zasad karania za przestępstwa i wykroczenia modyfikować nie mogą.

### 3. Prawo karne ubezpieczeń społecznych a prawo karne pracy

Przepisy karne zawarte w ustawach regulujących normy prawa ubezpieczeń społecznych kwalifikuje się niekiedy do prawa karnego pracy<sup>30</sup>. W piśmiennictwie używa

---

<sup>27</sup> Szerzej: L. Gardocki, *Typizacja uproszczona*, „*Studia Iuridica*” 1982, z. X, *passim*. Na ten temat zob. też: R. Dębski, *O typizacji przestępstw i typach zmodyfikowanych*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Bojarskiemu*, pod red. J. Piórkowskiej-Flieger, Lublin 2011, *passim*; A. Gubiński, *Niektóre zagadnienia typizacji wykroczeń*, „*Studia Iuridica*” 1982, z. X, *passim*; T. Bojarski, *Typizacja przestępstw i zasada nullum crimen sine lege (wybrane zagadnienia)*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*” 1977, vol. XXIV, *passim*.

<sup>28</sup> Z. Siwik, *op. cit.*, s. 151.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> Tak zwłaszcza W. Radecki, *Granice ingerencji prawa karnego w stosunki pracy*, „*Prokuratura i Prawo*” 2005, nr 6, s. 16.

się zwrotu „prawo karne pracy” na określenie zespołu norm prawnych przewidujących kary za czyny zabronione społecznie szkodliwe i zawinione naruszające prawa pracowników, mające swe źródło zarówno w prawie pracy, jak i w prawie ubezpieczeń społecznych, unikając tym samym rozdziału prawa karnego pracy od prawa karnego ubezpieczeń społecznych<sup>31</sup>. Tak rozumiane prawo karne pracy stanowi część prawa karnego gospodarczego<sup>32</sup>, które to określenie *nota bene* tak samo jak pojęcie prawa karnego pracy nie jest normatywnym.

Systematyzowanie norm prawnych prawa karnego *sensu largo* dotyczących kar za naruszenia praw pracowników wynikających z przepisów prawa pracy łącznie z dotyczącymi kar za naruszenia praw pracowników wynikających z przepisów prawa ubezpieczeń społecznych uzasadnić można zapewne co najmniej trzema powodami. Po pierwsze tym, że w doktrynie prawa pracy do jednego z podstawowych działów prawa pracy często zalicza się właśnie prawo ubezpieczeń społecznych<sup>33</sup>. Po drugie tym, że stosunek pracy współlistnieje co do zasady z pracowniczym stosunkiem ubezpieczenia społecznego, a w odniesieniu do obu tych stosunków prawnych ustawodawca uznał za potrzebne wprowadzić sankcję karną za naruszenie praw pracownika, typizując takie zachowania jako wykroczenia lub przestępstwa. Po trzecie zaś tym, że przepisy kodeksu karnego przewidujące odpowiedzialność karną za naruszenie praw pracownika (art. 218-221 KK) łączą w sobie odpowiedzialność za naruszenie praw wynikających ze stosunku pracy z odpowiedzialnością za naruszenie praw wynikających ze stosunku ubezpieczenia społecznego.

Wydaje się jednak, że coraz więcej argumentów przemawia za rozróżnianiem prawa karnego pracy od prawa karnego ubezpieczeń społecznych, a to z następujących przyczyn. Po pierwsze, na prawo pracy i prawo ubezpieczeń społecznych składają się zupełnie różne rodzaje norm prawnych. Prawo pracy to przede wszystkim normy semiimperatywne, co powoduje, że część praw i obowiązków stron w ramach stosunku pracy mogą kształtować strony tegoż. Skutkiem tego część tak właśnie ukształtowanych praw pracownika podlega szczególnej, karnoprawnej ochronie. Prawo ubezpieczeń spo-

---

<sup>31</sup> W. Radecki, *op. cit.*, s. 3, 15-16.

<sup>32</sup> Na ten temat zob.: O. Górniok, *Przestępczość gospodarcza i jej zwalczanie*, Warszawa 1994, s. 10-12; Z. Siwik, *Prawo karne gospodarcze*, Wrocław 2012, *passim*.

<sup>33</sup> Tak A. Świątkowski, *Przegląd Orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach z zakresu prawa pracy i prawa ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1985 oraz *idem*, *Zasady prawa pracy dla ekonomistów*, Warszawa 1988. Autor wyróżnia cztery podstawowe działy prawa pracy: prawo stosunku pracy, zbiorowe prawo pracy, prawo ubezpieczeń społecznych i prawo postępowania w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Z kolei G. Szpor zauważa, że prawo ubezpieczeń społecznych jest postrzegane jako: 1) odrębna gałąź prawa, 2) fragment prawa zabezpieczenia społecznego, 3) część prawa ubezpieczeń (społecznych i gospodarczych) lub 4) fragment prawa pracy (G. Szpor, [w:] G. Szpor [et al.], *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2006, s. 31).

łecznych zaś to w zdecydowanej większości normy bezwzględnie obowiązujące. Strony stosunku ubezpieczenia społecznego nie tylko nie mogą samodzielnie kształtować swoich praw i obowiązków, ale nawet decydować o tym, czy dany stosunek zostanie zawiązany, czy nie. To właśnie normy prawa ubezpieczeń społecznych mające charakter *ius cogens* decydują o tym, że hutnik zatrudniony w hucie w ramach stosunku pracy jest ubezpieczonym i podlega ubezpieczeniom społecznym, a sędzia sądu rejonowego nie jest ubezpieczonym i nie podlega ubezpieczeniom społecznym, choć też jest pracownikiem (danego sądu). Po drugie, prawo ubezpieczeń społecznych obejmuje swym zasięgiem znacznie szerszą grupę podmiotów niż pracownicy, pracodawcy i Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz przewiduje sankcje karne za zachowania związane z naruszaniem różnego rodzaju norm, nie tylko chroniących prawa pracowników (ubezpieczonych). Chociaż z zasady każdy pracownik jest ubezpieczonym, a pracodawca płatnikiem, to jednak nie każdy ubezpieczony jest pracownikiem i nie każdy płatnik pracodawcą. Po reformie systemu ubezpieczeń społecznych z końca lat 90. ubiegłego stulecia krąg ubezpieczonych i płatników, których prawa i obowiązki uregulowano jednolicie w jednym akcie prawnym (ustawie systemowej) znacznie się poszerzył, a założenia reformy ubezpieczeń społecznych objęły tożsamymi skutkami całe grupy ubezpieczonych. Z perspektywy czasu można bez wahania stwierdzić, że liczba podmiotów uczestniczących w systemie ubezpieczeń społecznych niebędących pracownikami i pracodawcami systematycznie zwiększa się. Po trzecie, w doktrynie słusznie akcentuje się odrębność prawa ubezpieczeń społecznych<sup>34</sup>. Szczególnie widoczne stało się to z dniem wejścia w życie ustawy systemowej, którą ujednolicono zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym dla wszystkich grup ubezpieczonych i ta ustawą określono granice przedmiotowe i podmiotowe systemu ubezpieczeń społecznych. Jednocześnie nowe prawo emerytalne wprowadziło podział na dwa obowiązkowe źródła przyszłej emerytury: emeryturę z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wypłacaną przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz emeryturę z zakładu emerytalnego pochodzącą z systemu prywatnego (otwarte fundusze emerytalne), obejmując przy tym ochroną karnoprawną właściwe funkcjonowanie otwartych funduszy emerytalnych<sup>35</sup>. Po czwarte wreszcie, na gruncie prawa karnego tylko taka systematyzacja pozwala oddać zakres kryminalizacji zawartej w aktach prawa ubezpieczeń społecznych. Przepisy prawa karnego ubezpieczeń społecznych obejmują ochroną szerszą grupę dóbr niż prawa pracownika; w pierwszej kolejności ochroną obejmuje się prawa ubezpieczonych i właściwe funkcjonowanie systemu ubez-

<sup>34</sup> K. Ślęzak, *Próba charakterystyki prawnej ubezpieczenia społecznego pracowników*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 12, s. 68-73.

<sup>35</sup> K. Antonów, *Otwarte fundusze emerytalne w systemie zabezpieczenia emerytalnego w Polsce*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1999, nr 11, s. 10.

pieczeń (jego prawidłowe funkcjonowanie). Dlatego uważam za zasadne i potrzebne rozdzielenie terminów: prawo karne pracy i prawo karne ubezpieczeń społecznych.

#### **4. Legislacyjne i jurydyczne zagadnienia prawa karnego ubezpieczeń społecznych**

Stwierdzenie, że prawo karne ubezpieczeń społecznych jest częścią prawa karnego materialnego, implikuje potrzebę stosowania standardów właściwych legislacji prawa karnego przy tworzeniu i wprowadzaniu w życie zmian w zakresie tej dziedziny prawa. Ów postulat nie zawsze jest w pełni realizowany. W aktualnie obowiązujących przepisach prawa karnego ubezpieczeń społecznych nietrudno bowiem znaleźć szereg przykładów rodzących poważne wątpliwości odnośnie do prawidłowego formułowania znamion czynów zabronionych i sposobu ustawowego określenia kar za przestępstwa i wykroczenia.

Egzemplifikacje zbyt ogólnikowego formułowania znamion strony przedmiotowej odnajduje się w szczególności w przepisach art. 217-218 UOFE. W pierwszym z nich ustawodawca skutkiem czynu zabronionego czyni stworzenie „zagrożenia dla interesów członka funduszu”. Z kolei określając stronę przedmiotową występków stypizowanych w art. 218 UOFE, prawodawca uzależnia odpowiedzialność karną sprawcy od tego, czy podawane przez niego nierzetelne dane mają „istotny” wpływ na treść informacji zawartej w prospekcie informacyjnym (art. 218 ust. 1 UOFE) lub informacji udzielanej członkom funduszu lub organowi nadzoru (art. 218 ust. 2 UOFE). Posługiwanie się we wskazanych przypadkach nieprecyzyjnymi sformułowaniami określającymi znamiona strony przedmiotowej rodzi pytanie o dostateczną określoność czynów wymienionych w przytoczonych artykułach ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych.

Kolejne zastrzeżenia dotyczą sposobu określenia sankcji za występkę stypizowaną w art. 215-216, art. 218 ust. 1 i art. 220 UOFE. We wszystkich tych przepisach sankcja karna jest określona sprzecznie z zasadami określonymi w §79 ust. 1-2 ZTP<sup>36</sup>. Zamiast użyć spójnika „albo” i jednoznacznie określić, czy zagrożenie grzywną i karą pozbawienia wolności w tych przepisach pozwala na orzeczenie tylko jednej czy też obu kar łącznie, ustawodawca poprzestał na użyciu spójnika „lub”, wprowadzając zamieszanie mogące w konkretnym przypadku doprowadzić do rozbieżności w orzecznictwie w odniesieniu do dopuszczalności kumulowania dwóch rodzajów kar za dane przestępstwo.

---

<sup>36</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908).

Warto też zwrócić uwagę na niewłaściwy sposób określenia sankcji za wykroczenia z art. 98 ust. 1 i 3 USUS. W art. 98 ust. 1 USUS *in fine* ustawodawca wskazał, że sprawca wykroczenia podlega „karze grzywny do 5000 złotych”. W świetle treści art. 24 §1 KW, który określa granice kary grzywny za wykroczenie na poziomie od 20 do 5000 złotych w każdym wypadku, w którym ustawa nie stanowi inaczej, nie ulega wątpliwości, że określenie granicy kary grzywny w ustawie systemowej jest całkowicie zbędne. Nie sposób przecież przyjmować, aby celem ustawodawcy było w tym przypadku obniżenie dolnej granicy kary grzywny z 20 złotych do 1 złotego.

Wyróżnienie prawa karnego ubezpieczeń społecznych ma również walor praktyczny. Skoro prawo karne ubezpieczeń społecznych jest częścią prawa karnego materialnego funkcjonalnie związaną z prawem ubezpieczeń społecznych, to z pewnością prawidłowe prowadzenie postępowania karnego i postępowania w sprawach o wykroczenia, których przedmiotem jest ocena, czy doszło do popełnienia wykroczenia lub przestępstwa z zakresu prawa karnego ubezpieczeń społecznych, wymaga dobrej znajomości przepisów prawa ubezpieczeń społecznych. Tymczasem, zwłaszcza w pracy organów postępowania przygotowawczego, można niejednokrotnie znaleźć przykłady świadczące o tym, że do tej kwestii nie dokłada się należytej uwagi. Tezę tę potwierdzają akta spraw, w których oskarżonym stawiano zarzut popełnienia przestępstwa związanego z wielokrotnym naruszaniem przez płatnika obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne.

W sądach rejonowych okręgu świdnickiego<sup>37</sup> w latach 2009-2012 wniesiono w sumie 15 aktów oskarżenia, w których oskarżonemu postawiono zarzut popełnienia przestępstwa z art. 218 §1 KK<sup>38</sup> lub z art. 218 §3 KK. Dziesięć z tych spraw obejmowało zarzuty popełnienia przestępstw polegających na uporczywym naruszaniu praw pracowników wynikających ze stosunku ubezpieczenia społecznego poprzez nieopłacanie składek na ubezpieczenie społeczne. W żadnej z tych spraw nie zdarzyło się, aby opis czynu zarzucanego w akcie oskarżenia i jego kwalifikacja prawna były prawidłowe, a niekiedy zawierały rażące wręcz błędy<sup>39</sup>. Pozostawiając na uboczu kwestię, czy zaniechanie odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne narusza jakiegokolwiek prawo pracownika

---

<sup>37</sup> W okręgu tym funkcjonuje pięć sądów rejonowych mających swe siedziby w: Wałbrzychu, Świdnicy, Kłodzku, Dzierżoniowie i Żąbkowicach Śląskich.

<sup>38</sup> Którego odpowiednikiem jest identycznie brzmiący, a obowiązujący od 31 maja 2012 r., art. 218 §1a KK.

<sup>39</sup> Często sąd dostrzegał te wadliwości i w orzeczeniu kończącym sprawę modyfikował błędny opis czynu lub błędną kwalifikację prawną, aczkolwiek i to nie w każdym przypadku. Szczegółowo problem ten analizuję w rozdziale XI rozprawy doktorskiej, o której mowa w przyp. 21 (s. 263 i nast.).

wynikające ze stosunku ubezpieczenia społecznego<sup>40</sup>, należy wskazać, że zasadniczym błędem organów postępowania przygotowawczego było przyjmowanie, że naruszeniem praw wynikających z tegoż stosunku jest nieopłacanie lub nieterminowe opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne, które – jak wiadomo – nie mieści się w katalogu ubezpieczeń społecznych określonym w art. 1 USUS. Zdarzyło się nawet, że sąd, akceptując opis czynu zawarty w akcie oskarżenia, uznał, że oskarżony popełnił przestępstwo z art. 218 §1 KK, którego istotą miało być wyłącznie nieterminowe opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne, i warunkowo umorzył postępowanie karne<sup>41</sup>.

Akta badanych spraw ujawniły ponadto poważne problemy organów postępowania karnego z używaniem pojęć charakterystycznych dla prawa ubezpieczeń społecznych oraz stosowaniem przepisów regulujących obowiązek obliczenia, rozliczenia i przekazywania do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i chorobowe, które są odliczane z wynagrodzenia za pracę (art. 17 ust. 1 USUS). Znacznie lepiej instrumentarium pojęciowym z ustawy systemowej posługują się przedstawiciele Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, którzy składają wnioski o ukaranie za wykroczenie z art. 98 USUS, ale ci oskarżyciele mają z kolei bardzo duże trudności z właściwym opisywaniem czynu zabronionego – tak, aby zawierał wszystkie znamiona określone w przepisie, z którego dane wykroczenie jest kwalifikowane.

## **5. Uwagi końcowe**

Podsumowując, uważam, że prawa karnego ubezpieczeń społecznych nie trzeba tworzyć, lecz można już tylko opisać, skoro ustawodawca z jednej strony wyraźnie określił normatywne granice systemu ubezpieczeń społecznych, z drugiej zaś – wprowadził do systemu prawa dziewięć typów wykroczeń (art. 98 ust. 1 i 3 USUS) oraz dwanaście typów przestępstw (art. 215-221 UOFE, art. 218 §1a KK, art. 219 KK) przewidujących sankcje za naruszenie obowiązków określonych w przepisach prawa ubezpieczeń społecznych. Cechami wspólnymi przepisów typizujących wymienione czyny zabronione są: 1) charakter dobra prawnego, jakie chronią – właściwe funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych, oraz 2) podmiot czynu zabronionego, którym w zasadzie może być wyłącznie uczestnik tego systemu. Prawo karne ubezpieczeń społecznych jest częścią prawa karnego materialnego, ale funkcjonalnie związane jest z prawem ubezpieczeń społecznych, którego przepisy pozwalają prawidłowo zakreślić grani-

---

<sup>40</sup> Moim zdaniem nie narusza żadnego z praw pracownika wynikających ze stosunku ubezpieczenia społecznego; szerzej na ten temat: S. Kowalski, *Żnowelizowane reguły karania za naruszenie obowiązku opłacania składek*, Monitor Prawy Pracy 2012, nr 10, s. 532-533.

<sup>41</sup> Sprawa III K 431/11 Sądu Rejonowego w Wałbrzychu.



ce kryminalizacji, zwłaszcza że dyspozycja wielu czynów zabronionych jest dyspozycją blankietową. Wyróżnienie prawa karnego ubezpieczeń społecznych daje możliwość lepszej interpretacji przepisów typizujących przestępstwa i wykroczenia chroniących właściwe funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych, co ma niebagatelne znaczenie dla praktyki i pozwala lepiej oceniać potrzeby legislacyjne w tym zakresie.

## Summary

### **Social security criminal law – the concept and scope**

In this study the author presents his own conception of *social security criminal law*, emphasising the fact that this term is not only non-normative, but it is also not used in the literature pertaining to the criminal and to the social security laws. Starting from the assumption that Polish legislator provides for criminal responsibility for breaching obligations imposed on social security entities, we have to acknowledge, though, that indeed it is possible to distinguish a group of criminal regulations which may be covered with the term *social security criminal law*. This distinguished group includes: offences classified in Art.98 para.1 and 3 of the Act on social security system, the crimes classified in Art.215-221 of the Act on organisation and functioning of pension funds, and moreover two crimes from the Criminal Code specified in Art.218 §1a and in Art.219. Their common features are: 1) the character of legal interest which they protect – proper functioning of the social security system, and 2) the subject of prohibited act, who, in fact, may be exclusively a participant of this system. The social security criminal law is a part of business criminal law, but functionally it is related to social security law, whose regulations allow for correct designation of criminalisation boundaries, particularly that a provision of several prohibited acts is a blanket provision. Distinction of the social security criminal law allows for better interpretation of the regulations classifying crimes and offences, protecting the proper functioning of social security system, which has significant importance for the practice and improves the estimation of legislative needs in this scope.