

# Zygmunt Kukuła

---

## Prawo karne wobec przestępczości socjalnej

---

Studia Prawnoustrojowe nr 11, 311-324

---

2010

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.

**Zygmunt Kukuła**

Bielsko-Biała

## **Prawo karne wobec przestępczości socjalnej**

1. We wszystkich współczesnych organizacjach państwowych realizujących w jakimś stopniu założenia polityki państwa opiekuńczego, niezależnie od skali zaangażowania w to środków finansowych, napotyka się przypadki wskazujące na przestępcze manipulacje w celu niezgodnego z prawem ich wykorzystania. Syndrom ten nie ominął i naszego kraju, a z chwilą rozpoczęcia procesu transformacji ustrojowej zjawiska te stopniowo przybierały na sile. Pomimo swojej obecności w życiu społecznym, problem ten stanowi dla bardzo wielu badaczy procesów zachodzących w społeczeństwie, w tym przedstawicieli nauki prawa karnego i kryminologii, swoistą *terra incognita*.

Przestępczość socjalna, gdyż taka nazwa wydaje się odpowiednia, zrodziła się już w momencie podejmowania pierwszych wysiłków państwa zmierzających ku wspieraniu ludzi ubogich pozbawionych źródła utrzymania, czyli mniej więcej w początkach XIX w. Najpierw w krajach Europy Zachodniej tworzone zręby wspomnianych przedsięwzięć, przede wszystkim w ówczesnej Anglii, Francji, później Niemczech. Rozwój przemysłu przyczynił się do powstania organizacji pracowniczych, a te wymusiły uruchomienie nowych form pomocy finansowej państwa w postaci chociażby zasiłków z tytułu pozostawania bez pracy i innych towarzyszących świadczeń. Rozbudowywany z biegiem lat katalog państwowej pomocy w naturalny sposób tworzył możliwości jej nadużywania. Masowe korzystanie z tych świadczeń pociągało za sobą wzrost przestępstw z tym związanych.

2. Poszukiwanie informacji na temat przestępczości socjalnej w literaturze nie przynosi jak dotąd zadawalających rezultatów. Prowadząc jednak uważną analizę Załącznika do Zaleceń Rady Europy nr R 81/12, w którym to zamieszczono katalog przestępstw gospodarczych, natrafiamy na przestępstwo uchylania się przedsiębiorstwa od obowiązku ubezpieczeń socjalnych<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Council of Europe, Legal Affaires, Economic Crime, Strassbourg 1981.

Jakkolwiek wprost z tego nie wynika, iż są to przestępstwa socjalne, to jednak obszar, którego skutki dotyczą, prowadzi do wniosku o istnieniu realnych zagrożeń dla sfery socjalnej państw członkowskich. Logicznym wnioskiem w tej sytuacji staje się przyjęcie, że przestępczość socjalna stanowi odmianę przestępczości gospodarczej<sup>2</sup>. Chociaż dostrzec można cechy prowadzące do uznania jej w pewnym stopniu za autonomiczną w stosunku do przestępczości gospodarczej. Przede wszystkim jej sprawcami stają się zarówno przedsiębiorcy, jak też i osoby nie prowadzące działalności gospodarczej, np. pracownicy, osoby bezrobotne. Zagrożenie przestępczością socjalną obejmuje nie same przedsiębiorstwa produkcyjne, lecz instytucje państwowe i samorządowe ustawowo przeznaczone do realizacji odpowiednich zadań w sferze socjalnej. Sprawcą przestępstwa socjalnego według tej koncepcji może być każdy.

W efekcie więc definicja przestępczości socjalnej będzie obejmować „działania osób fizycznych w celu zdobycia nienależnych im świadczeń materialnych, wyczerpujące znamiona przestępstwa, polegające na umyślnym wprowadzeniu w błąd lub wyzyskaniu błędu instytucji zajmujących się dystrybucją środków budżetowych, skierowanych wyłącznie na pomoc lub wsparcie materialne dla osób zarówno posiadających, jak i pozbawionych czasowo lub na stałe źródła utrzymania, w sytuacjach określonych przez przepis prawa i mogące przybierać charakter masowy”<sup>3</sup>. Na masowość jako cechę niektórych przestępstw gospodarczych zwrócono bowiem uwagę w niemieckiej nauce prawa karnego i kryminologii. Ze względu na swój zasięg są one w stanie oddziaływać negatywnie na ponadindywidualne interesy gospodarcze<sup>4</sup>, w rozpatrywanym przypadku interesy instytucji socjalnych państwa. W swoim zakresie znaczeniowym przedstawiona definicja zawierać będzie zarówno zachowania zmierzające do uzyskania miejsc w domach pomocy społecznej i mieszkań komunalnych drogą przestępstwa, jak i przypadki wyłudzenia przez pracodawców kosztów refundacji miejsc pracy tworzonych dla osób niepełnosprawnych, głównie poprzez instytucje zakładów pracy chronionej. Oczywiście nie jest to definicja całościowo odzwierciedlająca charakter omawianego zjawiska, jednakże w sporym zakresie prowadząca do uporządkowania poglądu w tych sprawach.

**3. Przestępczość socjalna, jak już wspomniano, pojawia się i będzie pojawiać wszędzie tam, gdzie następuje redystrybucja środków budżetowych państwa i samorządu z przeznaczeniem na wsparcie dla społeczeństwa. Re-**

<sup>2</sup> Z. Kukuła, *Przestępczość socjalna*, „Praca Socjalna” 2003, nr 4, s. 28.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 30–31.

<sup>4</sup> K. Tiedemann, *Erscheinungsformen der Wirtschaftskriminalität und Möglichkeiten ihrer strafrechtlichen Bekämpfung*, „Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft” 1976 (88), z. 1.

dystrybucja ta funkcjonuje z upoważnienia ustawowego zawartego w wielu aktach prawnych określających krąg osób uprawnionych oraz kryteria finansowego wsparcia. Cztery instytucje społeczne zaangażowane są w ten proces: ZUS, urzędy pracy, pomoc społeczna i PFRON, i to one są pokrzywdzonymi przestępstwem w rozumieniu przepisów prawa karnego. Jak wynika z dotychczas prowadzonej obserwacji w Polsce<sup>5</sup>, przestępstwa społeczne stwierdzano podczas ubiegania się o takie rodzaje pomocy państwowej jak:

- a) zasiłki dla bezrobotnych przyznawane przez urzędy pracy,
- b) zasiłki chorobowe, macierzyńskie i rodzinne przyznawane przez ZUS,
- c) świadczenia rentowe przyznawane przez ZUS,
- d) koszty refundacji dla przedsiębiorców tworzących nowe miejsca pracy dla osób niepełnosprawnych zwracane przez urzędy pracy ze środków PFRON,

- e) pomoc dla najuboższych przyznawana przez ośrodki pomocy społecznej.

Wymienione tu przypadki nie są jedynymi, jakie współcześnie występują. Sfera społeczna poddawana jest ciągłym zmianom, za którymi niestety podążają również nowe zachowania patologiczne i przestępcze. Przykładem potwierdzającym ten pogląd niech będzie ustawa o świadczeniach rodzinnych<sup>6</sup> obowiązująca od 1 maja 2004 r. W miejsce zlikwidowanego Funduszu Alimentacyjnego w ZUS wprowadzono zasiłek dla osób samotnie wychowujących dzieci. Skutkowało to spadkiem wysokości dotychczas uzyskiwanych środków, a dla części dotąd uprawnionych – całkowitym ich pozbawieniem. Reakcja okazała się niezwykle wyrazista i chyba całkowicie zaskoczyła ustawodawcę. W 2004 r. w porównaniu z rokiem poprzednim liczba pozwów o rozwody wzrosła o 40%, a liczba pozwów o separację aż o 155%. Motywy zdają się być oczywiste – to chęć korzystania ze środków budżetu publicznego o charakterze socjalnym. Same pozwy z punktu widzenia prawa karnego nie stanowią przestępstwa, stanowią jednak dowód na potwierdzenie tego, jak łatwo dojść może ze strony samego ustawodawcy do sprowokowania lawiny zachowań patologicznych, nie wyłączając przestępstw, w wyniku kontrowersyjnych ustaw, czego konsekwencją staje się utrata środków publicznych. Wpłynęło to na częściową zmianę ustawodawstwa w tym obszarze za pośrednictwem ustawy z 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów<sup>7</sup>.

4. Nie ulega wątpliwości, że straty spowodowane przestępstwami społecznymi, są wysokie, a jednocześnie trudne do dokładnego oszacowania. Można śmiało stawiać hipotezę o wysokiej ciemnej liczbie wyłudzonych świadczeń

<sup>5</sup> Na podstawie danych własnych autora.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r., nr 139 poz. 992 z późn. zm.).

<sup>7</sup> Dz.U. z 2007 r., nr 192, poz. 1378.

w różnych kwotach. Jednym z medialnie nagłośnionych przykładów nadużyć w naszym kraju są świadczenia rentowe, nabywane częstokroć z naruszeniem prawa, co spowodowało w pierwotnej wersji planu Hausnera z 2004 r. zamiar przeprowadzenia weryfikacji świadczeniobiorców, by uzyskać w ten sposób podwójny rezultat – ujawnić niezasadnie uprawnionych oraz zracjonalizować wydatki publiczne. Nasz kraj w skali światowej jest rekordzistą pod względem liczebności rencistów. Jakkolwiek radykalnych zmian w tej płaszczyźnie nie odważono się dotąd z przyczyn politycznych przeprowadzić, to jednak pojawiające się cyklicznie doniesienia prasowe o ujawnieniu kolejnych przypadków uzyskiwania rent w zamian za łapówkę potwierdzają występowanie nadużyć (np. afera w wałbrzyskim ZUS, a później kolejno w Kielcach i Katowicach w latach 2005-2006 oraz w Przemyśle w 2007 r.).

Opisane przypadki zdarzają się także w innych państwach europejskich, przestępczość socjalna dotyczy ich w tym samym stopniu. We Francji szacuje się, że ponad 30% zasiłków dla niepełnosprawnych przyznano osobom zupełnie zdrowym. W lutym 2007 r. przed sądem w Montpellier stanęło 27 „niepełnosprawnych”, którzy za pomocą fałszywych zaświadczeń wyłudziło 850 tys. euro. Z kolei w Hiszpanii w tym samym czasie policja zdemaskowała w Kadyksie grupę przestępczą lekarzy, którzy pobierali od 9 do 24 tys. euro za wydanie zaświadczenia o trwałej niezdolności do pracy<sup>8</sup>. Podobne przypadki notuje się w Wielkiej Brytanii, choć nadużycia te występują w systemie świadczeń społecznych całej Europy.

Wymierne szkody finansowe spowodowane są zarówno działaniem sprawców ubiegających się o przyznanie nienależnego świadczenia, co przybiera najczęściej postać przestępstwa oszustwa, jak i zaniedbaniem w należytych wykonywaniu obowiązków przez pracowników instytucji socjalnych, wyczerpujących znamiona odpowiednio innych przestępstw.

**5. Zapobieganie i skuteczniejsze zwalczanie przejawów przestępczości socjalnej** wymaga w niewielkim chociaż stopniu rozpoznania czynników za to odpowiedzialnych. Najprościej rzecz jasna występowanie przestępczości socjalnej można by wytłumaczyć wysokim bezrobociem, spadkiem dochodów społeczeństwa, a ostatnio kryzysem gospodarczym, co powoduje, a wręcz wymusza na niektórych jednostkach konieczność zdobycia środków do życia drogą przestępstwa. Diagnoza ta jest jednak zwyczajnym uproszczeniem, nie może w żadnym stopniu odnosić się do rzeczywistości. Sprawcami przestępstw prócz samych bezrobotnych bywają także drobni przedsiębiorcy, którzy albo celowo po założeniu firmy dopuszczali się wyłudzeń np. zasiłku chorobowego, wykazując w tym celu w odpowiednich dokumentach wysokie

---

<sup>8</sup> E. Bieńkowska, *Wyłudzają renty*, „Polska. Dziennik Zachodni”, Katowice – Bielsko-Biała, 23 listopada 2007, s. 7.

dochody, albo też w wyniku niekorzystnej sytuacji finansowej swojego przedsiębiorstwa, zawinionej przez siebie bądź ze strony czynników zewnętrznych, drogą wyłudzenia świadczeń socjalnych zamierzali ratować przed upadkiem firmę. Napotymano ponadto przykłady fałszowania dokumentacji składanej do ZUS po to, aby zmniejszyć wysokość należnych składek ubezpieczeniowych<sup>9</sup>. Omawianie wszystkich możliwych zachowań przestępczych wykracza jednak poza ramy tego artykułu.

Zwrócić należałoby jednak uwagę na inny jeszcze czynnik, nie tyle odpowiedzialny za powstawanie przestępstw socjalnych, ile sprzyjający ich utrzymywaniu. Okazuje się nim szerokie przyzwolenie społeczne na bezprawne sięganie po pomoc państwa, sprowadzające się do prostej maksy: „państwo jest winne mojemu bezrobociu, niech więc państwo za to zapłaci”. W społeczeństwie naszym, zresztą nie tylko tu, wciąż zakorzenione jest przekonanie, że jak jest źle, to w pierwszej kolejności, choć wcale nie ostatniej, należy zgłosić roszczenie do instytucji państwowych. Taka postawa stała się źródłem np. nieoczekiwanie dużej liczby zgłaszających się po zasiłki dla bezrobotnych w początkach transformacji ustrojowej, zgłaszały się po nie również uprzednio niepracujące żony<sup>10</sup>. Przywołując doświadczenia państw zachodnioeuropejskich, a także Stanów Zjednoczonych, próbowano występować patologii i przestępstw w sferze socjalnej tłumaczyć tzw. kulturą ubóstwa, jednak i ta diagnoza nie wydaje się do końca trafna, ponieważ pozorna bierność w środowisku osób korzystających z pomocy społecznej bywa często wyrazem indywidualnej przedsiębiorczości<sup>11</sup>. Trudno oczekiwać, by w tak krótkim artykule wyjaśnić przyczyny przestępczości socjalnej, tym bardziej że brakuje jakichkolwiek badań kryminologicznych, których wyniki mogłyby wspierać rozwiązania karnoprawne. Przedstawione uwagi mają jedynie walor pogładowy.

**6.** Z reguły czyny zaliczane do przestępstw socjalnych przybierają postać oszustwa, którego następstwem jest wyprowadzanie nienależnych świadczeń pieniężnych z instytucji, które nimi dysponują. Toteż najbardziej przydatnym przepisem w zwalczaniu tego typu nadużyć jest art. 286 § 1 k.k., kryminalizujący właśnie przestępstwo oszustwa. Uwzględniając wcześniej zaprezentowaną definicję przestępczości socjalnej, być może bardziej właściwą nazwą dla tych przypadków okazałby się termin „oszustwa socjalne”. Stanowiłby on

<sup>9</sup> Ustalenia własne autora oparte na materiale źródłowym z terenu Podbeskidzia.

<sup>10</sup> S. Golinowska, *Pomoc społeczna w koncepcjach współczesnego państwa opiekuńczego – wnioski dla Polski*, „Polityka Społeczna” 1998, nr 7, s. 4.

<sup>11</sup> L. Peattie, *The Concept of Marginality as Applied to Squatter Settlements*, MIT Department of Urban Planning; cyt. za B. Berger, *Współczesna kultura przedsiębiorczości*, [w:] B. Berger (red.), *Kultura przedsiębiorczości*, Warszawa 1994. Zawarto tam najbardziej trafne spostrzeżenie oddające mentalność beneficjentów pomocy socjalnej: „oszczędzaj, pracuj ciężko i staraj się wykiwać państwo, jeśli to możliwe”.

jednak pewne uproszczenie, ponieważ nie obejmował jednocześnie tzw. przestępstw towarzyszących lub współwystępujących, bez których dokonanie oszustwa nie byłoby możliwe albo w znacznym stopniu utrudnione, a których sprawcami mogą być w różnym stopniu funkcjonariusze publiczni zatrudnieni w instytucjach socjalnych współdziałający ze sprawcami oszustw. Przypadki takie, zwłaszcza w obszarze przyznawania rent w zamian za wręczenie łapówki, nie należą do odosobnionych. Niezależnie od powyższych uwag, w dalszej kolejności prawo karne może także reagować na przejawy przestępczości socjalnej za pomocą przepisów kryminalizujących korupcję, składanie fałszywych zeznań i oświadczeń, przestępstwa przeciwko dokumentom, a także w indywidualnych sytuacjach przy wykorzystaniu unormowań z art. 297 k.k.

W kodeksie karnym oszustwo penalizuje art. 286 § 1. Do jego znamion należy działanie podjęte w celu osiągnięcia korzyści majątkowej za pomocą wprowadzenia w błąd, wyzyskania błędu albo niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania przez inną osobę, skutkiem czego nastąpiło po stronie tej osoby niekorzystne rozporządzenie własnym lub cudzym mieniem. Zakres znaczeniowy wprowadzenia w błąd oznacza wytworzenie w świadomości innej osoby fałszywego obrazu o pewnej rzeczywistości, z kolei wyzyskanie błędu to zaniechanie wyprowadzenia osoby z błędu będącego efektem działania innych aniżeli sprawca osób. Z punktu widzenia sposobów postępowania sprawców przestępstw socjalnych i przyporządkowanych im skutków prawnych będzie to miało istotne znaczenie.

Niezależnie od zmian zachodzących w obowiązujących kolejno przepisach szeroko rozumianego ustawodawstwa socjalnego począwszy od lat 90., mechanizm oszustw popełnianych w trakcie przyznawania chociażby zasiłków dla bezrobotnych nie ulegał znaczącym zmianom i był na ogół dosyć prosty: w składanych w urzędach pracy oświadczeniach obwarowanych pouczeniem o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania bezrobotni zatajali fakt otrzymywania równocześnie innych dochodów, które – gdyby je ujawnili – pozbawiłyby ich prawa do zasiłku. W rezultacie otrzymywali podwójne dochody, wliczając w to zasiłek. Bardziej złożone, jeśli uwzględnimy mechanizm wykonawczy, okazywały się oszustwa, których przedmiotem były zasiłki chorobowe wypłacane przez ZUS. Połączone to było zazwyczaj z fałszowaniem dokumentów przedkładanych organom ubezpieczeń, znaczącą rolę odgrywało także w niektórych sprawach przestępcze współdziałanie z osobami zatrudnionymi w tych organach. Szczególnym przykładem mającym wpływ na kwalifikację prawną oszustwa okazały się same umowy o pracę, zawierające w swojej treści nieprawdziwe postanowienia mające wpływ na przyznanie i wysokość tego świadczenia. Zakwalifikowane jako czynność prawna pozorna w rozumieniu prawa cywilnego, rzutować to będzie w pewnym stopniu na proces gromadzenia dowodów oszustwa.

Pozorność w myśl art. 83 k.c. stanowi jedną z przyczyn powodujących bezwzględną nieważność czynności prawnej z punktu widzenia prawa cywilnego. Wyraża się ona brakiem zamiaru wywołania skutków prawnych z jednoczesnym zamiarem zmylenia osób trzecich, przy czym założeniem umocowania jest zgoda drugiej osoby<sup>12</sup>. Oceniając tę samą kwestię już z punktu widzenia prawa karnego, nie ulega wątpliwości, że pozorność w tak przedstawionej postaci – jako wprowadzanie w błąd osób trzecich – wchodzi w skład znamion przestępstwa oszustwa, jeśli służy do osiągnięcia korzyści majątkowej. Ustalenie pozorności spełnia istotną funkcję dowodową w postępowaniu karnym. Odmowa przyznania świadczenia albo wstrzymanie dalszej jego wypłaty powoduje konieczność wydania odpowiedniej decyzji administracyjnej. W konsekwencji strona niezadowolona może odwołać się od niej do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. Orzeczenie sądu potwierdzające pozorność czynności prawnej ułatwia z kolei proces dowodowy w postępowaniu karnym, a z uwagi na uregulowania art. 8 § 2 k.p.k. stanowi prejudykant i wiąże sąd karny, ponieważ ustala nieistnienie prawa do określonego świadczenia.

Z zagadnieniem pozorności w istotnym związku funkcjonalnym występuje pojęcie „nienależnie pobranego świadczenia” spotykane w kilku ustawach społecznych, np. w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych z 13 października 1998 r.<sup>13</sup>, o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z 17 grudnia 1998 r.<sup>14</sup>, o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych z 1 grudnia 1994 r.<sup>15</sup>, o pomocy społecznej z 15 kwietnia 2004<sup>16</sup>, o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004 r.<sup>17</sup> Zamieszczone w nich definicje takiego świadczenia poza drobnymi zmianami są prawie jednolite i uznają za nienależnie pobrane świadczenia:

1) świadczenia wypłacone mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie lub zawieszenie prawa do świadczeń albo wstrzymanie wypłaty świadczeń w całości lub w części, jeżeli osoba pobierająca świadczenie była pouczona o braku prawa do ich pobierania;

2) świadczenia przyznane lub wypłacone na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą świadczenie.

Jak widać, nie każde nienależne świadczenie jest efektem przestępstwa, granica między działaniem bezprawnym i karalnym a bezprawnym bez sankcji karnych przebiega pomiędzy aktywnością sprawcy w jakiegokolwiek postaci a jego biernością w zaistniałych okolicznościach. Aktywność zaś winna przy-

<sup>12</sup> Wyrok SA Lublin, I CA 377/98, publ. Apel. Lub. 1999, nr 1, poz. 2.

<sup>13</sup> Dz.U. z 1998 r., nr 137, poz. 887 z późn. zm.

<sup>14</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2004 r., nr 39, poz. 353 z późn. zm.

<sup>15</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 1998 r., nr 102, poz. 668 z późn. zm.

<sup>16</sup> Dz.U. z 2004 r., nr 64, poz. 593 z późn. zm.

<sup>17</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2008 r., nr 69, poz. 415 z późn. zm.



brać bądź postać fałszywych zeznań, bądź zrównanych z nimi pod względem skutków prawnych oświadczeń albo fałszywych dokumentów czy wreszcie świadomego wprowadzenia w błąd instytucji socjalnych w inny sposób. Wszystkich możliwości wprowadzania w błąd nie da się wyczerpująco wymienić, najczęściej przy oszustwach socjalnych działania takie wspomagane są przez nieprawdziwe dokumenty przedkładane tymże instytucjom. W orzecznictwie sądów pracy i ubezpieczeń społecznych podniesiono, że wysuwając zarzut nienależnego pobrania świadczenia, organ rentowy winien udowodnić, że uzyskanie świadczenia nastąpiło na skutek wprowadzenia w błąd przez osobę je pobierającą<sup>18</sup>. Z drugiej zaś strony złożenie nieprawdziwych zeznań co do okresu zatrudnienia i posłużenie się oświadczeniami świadków ze świadomością, że nie są one prawdziwe, świadczy o złej wierze osoby składającej wnioski i uzasadnia podejrzenie, że tak przyznane świadczenie ma charakter nienależny<sup>19</sup>. Takie zapatrywanie pozwalające uznać świadczenie za nienależne może być z powodzeniem wykorzystane w prawnokarnej ocenie indywidualnego przypadku oszustwa socjalnego.

W prawie ubezpieczeń społecznych znaczenie i zakres błędu rozumiany jest inaczej aniżeli w prawie karnym, co nie pozostaje bez wpływu na tok prawnokarnego wartościowania czynów związanych z ujawnionymi nieprawidłowościami podczas ubiegania się o konkretne świadczenie. Tam bowiem błąd rozumiany jest szeroko i odnosi się do uchybień także spowodowanych przez instytucje socjalne, a jego powstanie nie jest następstwem zachowań świadczeniobiorców, płatników składek lub innych podmiotów<sup>20</sup>. Analizując postępowania świadczeniobiorców, sprawę źródła powstania błędu należy zatem oceniać ze szczególną uwagą i ostrożnością. I tu pojawia się wątek tzw. oszustwa biernego przy korzystaniu ze świadczeń, w zdecydowanej większości ze świadczeń rentowych, w sytuacji, w której prawo do nich już wygasło, a pomimo tego świadczenie nadal jest wypłacane. Art. 286 § 1 k.k. określa to ogólnie jako „wyzyskanie błędu”, a to z kolei prowadzi do stanu, w którym organ rentowy lub inny organ instytucji socjalnej nie został wprowadzony w błąd przez dotychczas uprawnionego, a ten nie informując o stanie faktycznym, świadomie z powstałej sytuacji korzysta. Ocena skutków zaniechania wyprowadzenia z błędu nie jest w literaturze rozumiana jednolicie. Podnosi się, że bez woli aktywnego działania ze strony sprawcy nie ma możliwości skorzystania z błędu drugiej strony, wymaga się podjęcia określonych czynności, które do wykorzystania tego błędu doprowadzą<sup>21</sup>. Wydaje się jednak,

<sup>18</sup> Wyrok SA Warszawa z 27 maja 1997 r., AUa 324/97, PP 1997, nr 9.

<sup>19</sup> Wyrok SN z 14 kwietnia 2000 r., II UKN 500/99, OSNAPiUS 2000, nr 20, poz. 623.

<sup>20</sup> R. Babińska, *Pojęcie i rodzaje błędu organu rentowego lub odwoławczego*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 12, s. 47.

<sup>21</sup> S. Łagodziński, *Oszustwo popełnione przez zaniechanie?*, „Prokuratura i Prawo” 1997, nr 7–8, s. 40.

że w pewnych okolicznościach milczenie świadczeniobiorcy można uznać za wprowadzanie organu rentowego w błąd, i to niezależnie od jego bezspornego zaniedbania<sup>22</sup>. Pogląd w tym kształcie jest zbieżny w części z orzeczeniem Sądu Najwyższego, w którym uznano, że bierne wykorzystanie błędu organu rentowego, mające na celu nienależną korzyść finansową, nie powinno zostać apriorycznie wyłączone spod regulacji przepisów o nienależnie pobranych świadczeniach drogą fałszywych zeznań lub dokumentów albo innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd<sup>23</sup>. W konkluzji dla przypisania winy świadczeniobiorcy należy udowodnić taką jego aktywność, która utwierdza w błędzie organ pokrzywdzonej instytucji, względnie zmierza do utrzymania istniejącego stanu nieświadomości o pewnych istotnych dla dyspozycji majątkowych okolicznościach<sup>24</sup>. Brak spełnienia tego warunku w relacji do niesumiennego świadczeniobiorcy pociąga za sobą wyłącznie konsekwencje w postaci zwrotu nienależnie wypłaconego świadczenia w trybie decyzji administracyjnej.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w art. 2 ust. 1 pkt 13 lit. c posługuje się definicją nielegalnego zatrudnienia lub nielegalnej pracy zarobkowej, za które uważa się podjęcie przez bezrobotnego zatrudnienia lub działalności bez powiadomienia o tym właściwego powiatowego urzędu pracy. Przepis art. 74 obliuguje bezrobotnego, aby w ciągu 7 dni zawiadomił o tym urząd, a także o zaistnieniu innych okoliczności powodujących utratę statusu bezrobotnego albo utraty prawa do zasiłku. Niedochowanie nałożonego obowiązku pociąga w konsekwencji powstanie odpowiedzialności za wykroczenie typizowane przez tę samą ustawę w art. 119 ust. 2, zagrożone karą grzywny nie niższą niż 500 zł. Podejmowanie zatrudnienia, któremu towarzyszy złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznanie oświadczenie pisemne dla urzędu pracy zatajające te okoliczności, niezależnie od odpowiedzialności za wykroczenie skutkuje również odpowiedzialnością karną za przestępstwo fałszywych zeznań z art. 233 § 1 i 6 k.k. W przeszłości występowały w tej mierze wątpliwości podtrzymywane przez orzecznictwo sądowe, stawiające wymóg, aby wyłącznie ustawa przewidywała możliwości odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania, nie zaś akty wykonawcze niższej rangi<sup>25</sup>. Postępowanie w sprawach zasiłków odbywa się przy wykorzystaniu przepisów kodeksu

<sup>22</sup> K. Antoniów, M. Bartnicki, *Ustawa o emeryturach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, Kraków 2004, s. 451.

<sup>23</sup> Wyrok SN z 15 maja 2004 r., II UK 331/03, niepubl.

<sup>24</sup> T. Oczkowski, *Oszustwo jako przestępstwo majątkowe i gospodarcze*, Kraków 2004, s. 53.

<sup>25</sup> Zob. uchwała SN z 29 grudnia 1976 r., VII KZP 19/76, OSNPG 1977, nr 2, poz. 15 z głosem aprobującą Z. Młynarczyka, „Nowe Prawo” 1977, nr 6 s. 943; postanowienie SN z 18 maja 1977 r., VII KZP 8/77, OSNPG z. 7, poz. 59; wyrok SN z 22 listopada 1983 r., VI KR 233/83, niepubl.; OSNKW 1994, nr 5–6, poz. 33 z głosem L. Gardockiego, „Palestra” 1994, z. 12, s. 181; wyrok SN z 25 lutego 1994, WR 20/94.

postępowania administracyjnego, a ten w art. 75 § 2 stanowi, że jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zawiadomienia właściwego organu administracji, organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania.

7. Przystępność socjalna to nie tylko zagarnianie zasiłków przez bezrobotnych, wyłudzenie rent, zasiłków chorobowych i innych drobnych kwotowo należności, aczkolwiek w kontekście jednostkowym czynów tych spotykamy najwięcej. W zakres tego pojęcia wchodzi również uzyskiwanie lub partycypacja w wykorzystywaniu finansowej pomocy państwa przeznaczonej na aktywne przeciwdziałanie bezrobociu oraz zapewnianie świadczeń z pomocy społecznej dla najuboższych i osób w podeszłym wieku wymagających stałej opieki. Pod względem przejawów upodabnia się ona do typowej przystępności gospodarczej. Okazji do nadużyć w tym obszarze jest sporo, toteż prawo karne ze wszystkimi swoimi możliwościami powinno uwzględnić te fragmenty działalności instytucji socjalnych państwa i samorządów, z którymi łączy się wydatkowanie środków budżetowych<sup>26</sup>. Do instytucji socjalnych, w stosunku do których prawo karne ma do spełnienia istotną rolę, zaliczyć należy pomoc społeczną. Z jej działalnością związane są środki finansowe przyznawane bezzwrotnie. W myśl art. 16 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej (u.p.s.), obowiązek zapewnienia realizacji zadań pomocy społecznej, oprócz administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego, spoczywa też na podmiotach, którym jednostki samorządu terytorialnego zleciły wykonywanie zadań z tego zakresu, udzielając równocześnie dotacji na finansowanie lub dofinansowanie. Potencjalne zagrożenia dla prawidłowego procesu wydatkowania środków publicznych związane są z przyznawaniem takiej formy pomocy jak:

- świadczenia pieniężne z art. 31 ust. 1 w postaci zasiłków stałych, okresowych, celowych i specjalnych zasiłków celowych;
- pieniężna lub rzeczowa pomoc w celu usamodzielnienia się, w postaci pożyczek;
- pobyt i usługi w domu pomocy społecznej;
- zlecenie zadań innym podmiotom.

Art. 24 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia upoważnia marszałka województwa lub starostę do zlecania zadań ustawowych organizacjom pracodawców, instytucjom szkoleniowym i agencjom zatrudnienia. Podmiot przyjmujący takie zlecenie w myśl art. 32 ust. 1 otrzymuje określone umową środki finansowe w formie dotacji celowej i ma obowiązek rozliczenia się przyznawanych środków.

---

<sup>26</sup> Zob. szerzej na ten temat Z. Kukuła, *Prawnokarna ochrona pomocy społecznej*, „Kontrola Państwowa” 2005, nr 3.

Oprócz wymienionych podmiotów, uprawnienie do otrzymania wsparcia finansowego ze środków budżetowych przysługuje także samym bezrobotnym. Powołując się na art. 42 ust. 1 tej ustawy, starosta może na wniosek bezrobotnego udzielić pożyczki na sfinansowanie kosztów szkolenia w wysokości 400% przeciętnego wynagrodzenia w celu umożliwienia podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, wymagających szczególnych kwalifikacji. Pożyczka ta jest nieoprocentowana. Wykorzystywanie przyznanych tą drogą środków podlega kontroli administracyjnej, albowiem przeznaczenie pożyczki na inne cele niż określone w umowie, niepodjęcie lub niezakończenie szkolenia pociąga za sobą skutki w postaci bezzwłocznego zwrotu tej pożyczki w całości wraz z odsetkami ustawowymi.

Przepisy prawa karnego w tych sytuacjach zastosowanie swoje znajdują niezależnie od administracyjnego toku postępowania, choć nie w każdym przypadku stwierdzonych nadużyć. Zaznaczyć w tym miejscu należy, że instytucjom socjalnym ochrona prawnokarna we wzmocnionej formie przy udzielaniu pożyczek przysługuje dopiero od trzech lat. W okresie wcześniejszym nie obowiązywały jeszcze takie rozwiązania. Zmiany wprowadzono za sprawą nowelizacji kodeksu karnego ustawą z dnia 18 marca 2004 r.<sup>27</sup> Rozszerzono wtenczas zakres obowiązywania przepisu art. 297 k.k. w ten sposób, że dotychczasowy przedmiot ochrony w postaci „pożyczki bankowej” zastąpiono określeniem „pożyczki pieniężnej”, udzielanej przez organ lub instytucję dysponującą środkami publicznymi, a na podstawie tego przepisu możliwa stała się ochrona instytucji samorządowych przyznających pożyczki pieniężne osobom bezrobotnym. Warunkiem skorzystania z omawianych tu rozwiązań jest jednak posłużenie się przez sprawcę fałszywym dokumentem w rozumieniu art. 270, 271 i 272 k.k., względnie złożenie przezeń nierzetelnego pisemnego oświadczenia zawierającego okoliczności o istotnym znaczeniu dla uzyskania pożyczki. W oparciu o powyższy przepis takiej samej prawnokarnej ochronie podlegają wszelkie postacie dotacji, rozumiane w ustawie z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>28</sup> jako bezzwrotne świadczenie ze środków publicznych przeznaczone na realizację zadań publicznych lub wsparcia określonej działalności, której finansowanie z tych środków uznaje się za celowe.

Zlecanie zadań z zakresu pomocy społecznej, chociaż nie tylko, gdyż podobne rozwiązania przewidują regulacje ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przy udzielaniu zamówień na usługi rehabilitacyjne, wyklucza możliwość skorzystania z ochrony art. 305 k.k., obejmującego utrudnianie przetargu publicznego i przestępstwa z nim związane. Art. 25 ust. 4 u.p.s. przesądza, że o zlecaniu zadań z zakresu pomocy społecznej decyduje prze-

<sup>27</sup> Dz.U. z 2004 r., nr 69, poz. 626.

<sup>28</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., nr 223, poz. 1655 z późn. zm.

prowadzenie konkursu ofert. Do konkursu ofert, mającego charakter otwarty, nie stosuje się postanowień ustawy o zamówieniach publicznych, ponieważ w samej ustawie o pomocy społecznej nie ma odwołań do odpowiedniego stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, a zakres przedmiotowy ustawy o zamówieniach publicznych nie obejmuje zadań pomocy społecznej. Otwarty konkurs ofert i przetarg publiczny nie są pojęciami tożsamymi. Na gruncie rozwiązań ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych ZUS, udzielając zamówień na usługi rehabilitacyjne w innych ośrodkach, nie stosuje się przepisów o zamówieniach publicznych, przesądza o tym wprost art. 69 ust. 3 tej ustawy.

W tym obszarze prawo karne nie może zapewnić szczelniejszej ochrony instytucjom socjalnym przed przestępstwami ewentualnych nadużyć. Trudno ocenić, czy powstała luka w prawie jest wynikiem świadomej woli ustawodawcy, czy też zwykłego przeoczenia w toku prac legislacyjnych. Warto byłoby jednak rozważyć objęcie w jakimś stopniu ochroną karnoprawną prawidłowości tego sposobu wydatkowania funduszy publicznych.

**8.** Opisując rolę prawa karnego w relacji do przestępstw socjalnych popełnionych przy współdziałaniu z urzędnikami tych instytucji, nie można zapominać, że osoby te ponoszą odpowiedzialność za przestępcze współdziałanie w odpowiedniej postaci zjawiskowej podżegania, pomocnictwa, sprawstwa kierowniczego czy polecającego – skala możliwości odpowiedniego kwalifikowania tych czynów jest dosyć rozwinięta.

Karanie przejawów korupcji w środowisku osób zatrudnionych w instytucjach socjalnych jest z punktu widzenia podmiotu przestępstwa zadaniem łatwiejszym. Przepisy prawa karnego wyraźnie definiują pojęcia funkcji publicznej oraz funkcjonariusza publicznego w odniesieniu do wyszczególnionych wcześniej instytucji socjalnych. Kodeks karny zamieścił w art. 115 § 19 definicję ustawową osoby pełniącej funkcję publiczną. Jest nią funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, a także osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe. Pojęciem węższym w stosunku do „osoby pełniącej funkcję publiczną”, o którym należałoby przy tej okazji wspomnieć, jest „funkcjonariusz publiczny”, którego definicja znalazła się w art. 115 § 13 pkt 4 k.k. W kontekście czynionych tu uwag za funkcjonariusza publicznego uznaje się m.in. osobę będącą pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, jak również inną osobę w zakresie, w którym upoważniona jest do wydawania decyzji administracyjnych. Zarówno pomoc z opieki społecznej, jak i świadczenia wynikające z przepisów o ubezpieczeniach społecznych przyznawane są na podstawie decyzji administracyjnych.

W związku z działalnością instytucji socjalnych – jak wcześniej wykazano – następuje wydatkowanie środków publicznych nie tylko w drodze decyzji administracyjnych, ale też w następstwie rozstrzygnięcia o przyjęciu ofert na usługi, np. przy realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej. W pełnym zakresie prawo karne zapewnia tu jednakową dla wszystkich bez wyjątku instytucji publicznych ochronę przed korupcją w postaci bądź to łapownictwa biernego, bądź też czynnego. Ściganie wszystkich pozostałych przestępstw godzących w instytucje socjalne odbywa się na zasadach ogólnych.

9. Przedstawienie tej problematyki nie było zadaniem łatwym. Trudności wynikały przede wszystkim z niedostrzegania występujących zagrożeń ze strony dysponentów funduszy publicznych, ale też brakiem zainteresowania ze strony przedstawicieli nauki prawa, w tym kryminologii, skutkującymi brakiem rozpoznania zjawiska. Dokonując podsumowania dość ogólnych relacji prawa karnego do zdiagnozowanych dotąd przejawów przestępczości socjalnej, nie należy wysuwać jakichś szczególnych postulatów zmian w obowiązujących dotychczas rozwiązaniach kodeksu karnego. Dokładniejsza wiedza na temat wykorzystywanych niedoskonałości w systemie funkcjonowania świadczeń socjalnych, której w chwili obecnej brak z przyczyn podanych na wstępie, a które w przyszłości być może zostaną zlokalizowane, umożliwi konkretne propozycje rozwiązań prawnych. Wykluczyć za to należy potrzebę tworzenia szczególnego przepisu chroniącego instytucje socjalne państwa, prowadziłoby to bowiem do nieuzasadnionej i nadmiernej kazuistyki przepisów, co w rezultacie mogłoby utrudnić proces karania sprawców. Poszukując dowodów na popełnienie przestępstw socjalnych, nie docenia się sporego potencjału rozwiązań przyjętych w ustawach regulujących przyznawanie świadczeń, znajomości zasad, na jakich świadczenia są przyznawane i odbierane, a pomaga to niewątpliwie w doprecyzowaniu znamion świadczących o przestępstwie. Występuje możliwość, a niekiedy wręcz konieczność skorzystania z rozwiązań, doświadczeń i dorobku doktryny i orzecznictwa pozakarnych działów prawa w ustalaniu i ocenie znamion szczególnie oszustwa. Uzasadnione to bywa charakterem terminów przyjętych w ustawach socjalnych, którym z ostrożności nie należy jednak nadawać specyficznego dla prawa karnego znaczenia, jaskrawie odmiennego aniżeli w ustawach macierzystych. Złamanie tych granic mogłoby prowadzić do zastosowania niedozwolonej w prawie karnym materialnym wykładni rozszerzającej na niekorzyść sprawcy. Zachowania pozornie niedozwolone zostałyby wówczas zakwalifikowane jako przestępstwa bez ustawowego upoważnienia.

Oceniając rolę prawa karnego w zwalczaniu przejawów przestępczości socjalnej w rozpoznanej dotąd postaci, nie można przesadnie lansować rozwiązań karnych jako najskuteczniejszych. Do zachowania umiaru w ingerencji prawem karnym skłania przyjęta już od dawna zasada subsydiarności

prawa karnego, jego pomocniczości względem regulacji pozakarnych. Wiodącą rolę winny odgrywać rozwiązania administracyjnoprawne, przynajmniej w niwelowaniu patologii przy korzystaniu z określonych świadczeń, bowiem nie każdy przejaw patologii jest przestępstwem, lecz patologia nie ograniczana w żaden sposób prowadzi już z reguły do przestępstw. W sytuacjach wątpliwych, gdy mamy wybór pomiędzy zastosowaniem represji karnej a środków administracyjnoprawnych, z którymi też wiążą się dolegliwości natury finansowej, zastosowanie winny znaleźć te ostatnie instrumenty ochronne.

## **Summary**

### **Criminal law in view of social crime**

The article is concerned with defining a new category of economic crimes-social crime. Issues concerning crimes affecting the sphere of social security benefits in Poland have not so far been a point of interest on the part of criminal law and criminology. The author makes an attempt to define social crime, which affects the functioning of Social Security Administration, employment bureaus and social welfare institutions. Social crime is a part of economic crime. The article shows areas most threatened with criminal activity. Readers attention is drawn to criminological factors this crime, cooperation with affected social institution, art. 286 section 1 penal code as more useful in the conetration of social crime-social fraud. Fight against social crime should not be limited only to criminal-law measures. This new crimes is a challenge faced not only by law enforcement agencies and criminal justice, but also by theoreticians of law and criminology.