

ARTYKUŁY

Roksana Bogdanowicz¹, Jakub Żurek²

Nieopłacanie składek na ubezpieczenie społeczne pracowników jako przestępstwo z art. 218 § 1a kodeksu karnego

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest wykładni art. 218 § 1a k.k. w zakresie, w jakim penalizuje zachowania naruszające uprawnienia pracownicze wynikające ze stosunku ubezpieczenia społecznego. Autorzy poddają krytyce możliwość zastosowania tego przepisu do zachowań polegających na uporczywym lub złośliwym nieopłacaniu składek na ubezpieczenie społeczne przez pracodawcę zwracając uwagę, że takie zachowanie nie wypełnia znamion tego przestępstwa. Jednocześnie wskazują na rozbieżności w orzecznictwie związane ze stosowaniem tego przepisu w praktyce. Krytykują również stosowanie tego przepisu do nieopłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne.

Słowa kluczowe

Przestępstwo, ubezpieczenie społeczne, wykładnia, odpowiedzialność.

¹ Roksana Bogdanowicz, prokurator Prokuratury Rejonowej delegowana do Prokuratury Okręgowej w Świdnicy, Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury w Krakowie.

² Dr Jakub Żurek, adwokat przy Okręgowej Radzie Adwokackiej we Wrocławiu, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu.

1. Wstęp

Art. 218 § 1a k.k. stanowi, że kto, wykonując czynności w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, złośliwie lub uporczywie narusza prawa pracownika wynikające ze stosunku pracy lub ubezpieczenia społecznego, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Konstrukcja tego przepisu wskazuje, że zakres penalizacji został zakreślony szeroko, ponieważ ma on chronić uprawnienia pracownika mające swoje źródło w dwóch gałęziach prawa, to jest w prawie pracy i prawie ubezpieczeń społecznych. Jednocześnie jest to przepis karny, ergo jakakolwiek interpretacja rozszerzająca zakres penalizacji lub stosowanie analogii jest wykluczona³. W praktyce orzeczniczej skutkuje to istotnymi rozbieżnościami. Otóż część sądów stoi na stanowisku, że zaniechanie płacenia składek na ubezpieczenie społeczne⁴ nie wypełnia znamion przestępstwa z art. 218 § 1a k.k.⁵ Natomiast inne nie mają oporów przed stosowaniem tego przepisu, o ile stwierdzą, że niepłacenie składek było uporczywe lub złośliwe⁶.

Złożony charakter podniesionego problemu dobrze ukazuje doktryna, w której, mimo upływu lat⁷, nie wypracowano jednolitego poglądu co do objęcia zakresem penalizacji zachowania polegającego na uporczywym lub złośliwym nieopłaceniu składek na ubezpieczenie społeczne⁸. Również fakt, że Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się na temat komentowanej normy i ją derogował⁹ wyrokiem z dnia 18 listopada 2010 r.¹⁰, która następnie zo-

³ Zakaz stosowania wykładni rozszerzającej przepisów prawa karnego, jeżeli wykładnia taka miałaby prowadzić do rozszerzenia odpowiedzialności karnej oskarżonego. Zakaz ten wynika wprost z zasady *nullum crimen sine lege*. S. Kaźmierczyk, Z. Pułka, Wstęp do prawoznawstwa, Wrocław 2001, s. 110. Podobnie L. Morawski, Wstęp do prawoznawstwa, wydanie XV, Toruń 2014, s. 141–142.

⁴ Niezależnie od tego czy ma charakter uporczywy lub złośliwy czy też nie.

⁵ Np. Sąd Okręgowy w Olsztynie w wyroku z dnia 19 listopada 2018 r., sygn. VIII Ka 932/18; Sąd Okręgowy w Rzeszowie w wyroku z dnia 5 września 2013 r., sygn. II Ka 322/13.

⁶ Np. Sąd Okręgowy w Siedlcach w wyroku z dnia 28 czerwca 2022 r., sygn. II Ka 223/22; Sąd Okręgowy w Łodzi w wyroku z dnia 30 stycznia 2020 r., sygn. IV K 22/17, Sąd Okręgowy w Elblągu w wyroku z dnia 21 lipca 2016 r., sygn. VI Ka 204/16.

⁷ E. Hryniewicz-Lach, Art. 218 k.k., (w:) M. Królikowski (red.), Kodeks karny. Część szczególna. Tom I–III. Komentarz, Warszawa 2017, Legalis; W. Wróbel, Art. 218 k.k., (w:) A. Zoll (red.), Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz LEX, tom II, wydanie 4, Warszawa 2013, s. 1044.

⁸ Za niemożliwością stosowania art. 218 § 1a k.k. do zachowania polegającego na nieopłaceniu składek na ubezpieczenie społeczne opowiadają się m. in.: J. Karnat, Komentarz do art. 218 k.k., (w:) M. Banaś-Grabek (red.), Kodeks karny. Część szczególna. Art. 148–251. Komentarz, Warszawa 2020, Legalis. Odmiennego zdania jest np. P. Daniluk, Art. 218 k.k., (w:) R. A. Stefański (red.), Kodeks karny. Komentarz, wydanie 6, Warszawa 2023, Legalis.

⁹ Ówczesny art. 218 § 1 k.k.

stała ponownie wprowadzona w takim samym brzmieniu do systemu prawa, ale jako art. 218 § 1a k.k. ustawą z dnia 10 maja 2012 r.¹¹, wskazuje na kłopoty z interpretacją tego przepisu. W postępowaniu przed Trybunałem Prokurator Generalny wprost przyznał, że „(...) zaniechanie płacenia składek lub ich uiszczenie w niepełnej wysokości w zasadzie nie narusza prawa pracownika do emerytury ani nie wpływa na jej wysokość, a zatem sprawca nie wypełnia swym zachowaniem znamion przestępstwa z art. 218 § 1 k.k.”¹²

Zakład Ubezpieczeń Społecznych również nie przyjął jednolitej strategii walki z takimi zjawiskami na gruncie prawa karnego. Z jednej strony składa wnioski do sądów o ukaranie grzywną¹³ a z drugiej zawiadamia organy ścigania o możliwości popełnienia przestępstwa z art. 218, 219 albo 284 k.k.¹⁴

Przypuszczać należy, że w najbliższym czasie problem z opłacaniem składek na ubezpieczenie społeczne będzie narastał wraz z pogarszającą się koniunkturą gospodarczą oraz systematycznym wzrostem obciążeń publicznoprawnych. Stąd też niezbędne jest udzielenie odpowiedzi na pytanie czy prawidłowe jest stosowanie art. 218 § 1a k.k. do sytuacji, w której nie następuje opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne pracowników.

2. *Potentia non est nisi ad bonum*¹⁵

Studiowany przepis znajduje się w rozdziale XXVIII kodeksu karnego zatytułowanym przestępstwa przeciwko prawom osób wykonujących pracę za-

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09. Obok tego przepisu również trzy inne zostały uznane za niezgodne z Konstytucją – ówczesne art. 24 ust. 1, 98 ust. 1 pkt 1 i art. 98 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 z późn. zm.) – dalej ustawa systemowa o systemie ubezpieczeń społecznych.

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 611.

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2010 r., P 29/09.

¹³ Art. 98 ust. 1 pkt 1a ustawy systemowej.

¹⁴ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej - z upoważnienia ministra - na interpelację nr 27224 w sprawie postępowania ZUS wobec pracodawców nieopłacających obowiązkowych składek za pracowników – Sejm VII kadencji. Dostęp: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=7CB58459>, 7 lutego 2023 r. Skuteczność zarzutu z art. 218 § 1a k.k. nie jest imponująca. Według danych zaprezentowanych przez U. Kalinę-Prasznic z 540 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w związku z nieopłacaniem składek finansowanych przez ubezpieczonych w 2014 r. tylko w 37 sprawach oskarżyciel publiczny skierował akt oskarżenia do sądu a w 30 sprawach sąd nałożył na dłużnika karę. Trzy sprawy zakończyły się uniewinnieniem. Większość spraw umorzono na etapie postępowania przygotowawczego – 187. Natomiast dane za trzy kwartały 2015 r. ukazały ponad dziewięciokrotny wzrost uniewinnień. U. Kalina-Prasznic, Odpowiedzialność karna płatnika składek na ubezpieczenie społeczne, (w:) J. Sawicki, K. Łucarz (red.), Na styku prawa karnego i prawa o wykroczeniach. Zagadnienia materialnoprawne oraz procesowe. Tom I. Księga jubileuszowa dedykowana prof. M. Bojarskiemu, Wrocław 2016, s. 205.

¹⁵ Władza nie służy niczemu innemu jak dobru.

robkową. Wynika z niego, że przedmiotem ochrony są uprawnienia osób wykonujących pracę zarobkową, które to pojęcie jest szersze aniżeli pracownik, a ono występuje w komentowanym art. 218 § 1a k.k. Rozbieżność w nomenklaturze doprowadziła do uznania przez niektórych przedstawicieli doktryny, że jeżeli „(...) umowa cywilnoprawna (zlecenia, agencyjna, inna o świadczenie usług) została zawarta nie po to, aby ukryć faktyczny stosunek pracy, czyli jest rzeczywiście umową cywilnoprawną, którą strony przecież mogą zawrzeć, to prawa np. zleceniobiorcy nie są chronione przez art. 218 § 1a k.k.”¹⁶ Pogląd taki wsparty jest również autorytetem Sądu Najwyższego, który w uchwale z dnia 15 grudnia 2005 r. przyjął, że pojęcie pracownika należy interpretować wąsko, wyłącznie w kontekście art. 2 i 22 kodeksu pracy¹⁷. Zapatrywanie to jest krytykowane w literaturze¹⁸ ze wskazaniem, że stoi ono w sprzeczności z wykładnią systemową, która nakazuje zwrócić uwagę na tytuł rozdziału XXVIII k.k. przy definiowaniu chronionego dobra prawnego, którym są prawa osób wykonujących pracę zarobkową¹⁹.

W przypadku naruszenia praw z ubezpieczenia społecznego kwestia ta nie jest na tyle kontrowersyjna, jeśli przyjmiemy, że system ten operuje autonomicznymi definicjami niektórych pojęć. Tak też jest w przypadku pracownika, który definiowany jest w art. 8 ustawy systemowej w ten sposób, że za pracownika uważa się osobę pozostającą w stosunku pracy, a także osobę wykonującą pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, albo umowy o dzieło, jeżeli umowę taką zawarła z pracodawcą, z którym pozostaje w stosunku pracy, lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy²⁰.

¹⁶ W. Radecki, (w:) J. Warylewski (red.), *Przestępstwa przeciwko dobrom indywidualnym. System Prawa Karnego*. Tom 10, wydanie 2, Warszawa 2016, Legalis.

¹⁷ Sygn. I KZP 34/05.

¹⁸ Por. A. Musiała, J. Jankowiak, Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 2005 r., sygn. I KZP 34/05, *Prokuratura i Prawo* 2007, nr 2, Legalis. Zdaniem J. Karnat „Ochrona zawężona została jedynie do pracowników w rozumieniu art. 2 kodeksu pracy, czyli osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę. Rozciąga się ona jednak także na osoby, które formalnie wykonują pracę na podstawie innej umowy (np. o dzieło, zlecenia), jeżeli tylko zatrudnienie odbywa się na warunkach określonych w art. 22 § 1 kodeksu pracy, tj. w taki sposób, iż pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem”. M. Banaś-Grabek, B. Gadecki, J. Karnat, *Kodeks karny. Część szczególna*. Art. 148–251. Komentarz, Warszawa 2020, Legalis.

¹⁹ W. Wróbel, *op. cit.*, s. 1041.

²⁰ Podobnie: P. Daniluk, Art. 218 k.k., (w:) R. A. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wydanie 6, Warszawa 2023, Legalis; B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, wydanie 2, Warszawa

Wróćmy jednak do określenia dobra prawnego, które chroni art. 218 § 1a k.k., ponieważ elementem niezbędnym do uznania danego zachowania za przestępstwo jest jego negatywny wpływ na dobro prawne, które zabezpiecza konkretna norma prawna. K. Szczucki twierdzi, że „funkcja ochronna prawa karnego na etapie jego stosowania przejawia się w obowiązku ustalenia, jakie dobro chronione legło u podstaw decyzji kryminalizacyjnej, a więc innymi słowy, jakie dobro stanowi przedmiot ochrony danej normy”²¹. Trudno również nie zgodzić się z jego dalszą myślą, że „prawidłowe odczytanie dobra chronionego w danym typie czynu zabronionego i ustalenie jego naruszenia lub narażenia – w zależności od sposobu skonstruowania typu czynu zabronionego – jest warunkiem przypisania sprawcy odpowiedzialności karnej (...)”²². Dlatego też należy zwrócić uwagę, że przedmiotem ochrony przepisu z art. 218 § 1a k.k. są prawa pracownicze wynikające ze stosunku pracy lub ubezpieczenia społecznego. Złośliwe lub uporczywe zachowanie sprawcy musi skutkować naruszeniem, któregoś z uprawnień pracowniczych z ubezpieczenia społecznego, aby doszło do przestępstwa. Choć w literaturze prawnokarnej wskazuje się, że przestępstwo z art. 218 § 1a k.k. ma charakter bezskutkowy²³, to nie można w procesie stosowania prawa przez sąd pominąć istotnej okoliczności w postaci określenia uprawnienia z ubezpieczenia społecznego, które zostało naruszone. Brak wskazania konkretnego prawa, które miałyby zostać naruszone zachowaniem sprawcy, a którego źródłem powinna być jedna z ustaw wchodzących w skład ubezpieczenia społecznego, będzie świadczyło o braku wypełnienia znamion czynu z art. 218 § 1a k.k. a zatem o braku przestępstwa²⁴.

2014, Legalis. Odmienne J. Unterschütz, która, nie bez racji podnosi, że Wątpliwe jest, aby racjonalny prawodawca niecelowo posłużył się pojęciem pracownik, umieszczając je w kontekście, który jednoznacznie wskazuje na odniesienie do prawa pracy, a więc gałęzi prawa, w której aktem o szczególnym znaczeniu, ze względu na zakres regulacji, jest Kodeks pracy. Zastosowanie szerszej definicji terminu pracownik, obejmującej np. wykonywanie pracy w ramach umów cywilnoprawnych nie byłoby zgodne z regułą interpretacji językowej, nakazującej przyjęcie takiego sposobu rozumienia terminu, który zgodny jest z kontekstem słownym. J. Unterschütz, Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2005 r., sygn. III KK 23/05, Gdańskie Studia Prawnicze 2006, nr 1, s. 128.

²¹ K. Szczucki, Wykładnia prokonstytucyjna prawa karnego, Warszawa 2015, s. 171.

²² *Ibidem*, s. 171.

²³ E. Hryniewicz-Lach, Art. 218 k.k., (w:) M. Królikowski (red.), Kodeks karny. Część szczególna. Tom I-III. Komentarz, wydanie 4, Warszawa 2017, *op. cit.*

²⁴ S. Kowalski, Criminal-law qualification of failure to pay social insurance contributions, *Ius Novum* 2019, nr 3, s. 61. Autor ten podnosi również, że brak określenia konkretnego prawa, które zostało naruszone działaniem sprawcy jest również naruszeniem przepisów postępowania karnego – art. 413 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm. (dalej: k.p.k.), powołując się przy tym na postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2015 r., sygn. I KZP 6/15.

Taka interpretacja art. 218 § 1a k.k. wydaje się racjonalną zważywszy na skomplikowanie stosunku ubezpieczenia społecznego. Składa się on bowiem z dwóch bardziej szczegółowych stosunków prawnych. Z jednej strony jest to relacja łącząca płatnika składek ubezpieczeniowych (np. pracodawcę) z ZUS. Z drugiej jest to stosunek pomiędzy ubezpieczonym (np. pracownik) a ZUS²⁵. Skłania to do twierdzenia, że musi istnieć związek między niezgodnym z przepisami prawa ubezpieczeń społecznych zachowaniem sprawcy a naruszeniem uprawnień pracownika. Ł. Duśko opisuje to dość obrazowo: „Co warte podkreślenia, skutek przestępny w postaci naruszonego prawa pracowniczego musi stanowić lustrzane odbicie przełamane przez sprawcę obowiązku oraz ingerować w sytuację prawną pracownika. Wszelkie zaniedbania obowiązków niepowiązanych z prawami pracownika pozostają poza sferą kryminalizacji, mimo iż pozostają bezprawne. Podobnie poza zakresem zachowań karalnych należy umieścić wszelkie bezprawne zachowania pracodawcy, które ingerują nie w prawa pracownika, a osób trzecich, np. Zakładu Ubezpieczeń Społecznych”²⁶.

W tym kierunku wykładnię opisywanego przepisu przeprowadził Sąd Okręgowy Warszawa–Praga, który stwierdził, że bez znaczenia jest fakt, że jest to przestępstwo formalne, bowiem oznacza to jedynie tyle, że dla jego zaistnienia nie jest konieczne wystąpienie skutku, natomiast z podstawowej, językowej wykładni wynika, że jakieś prawo pracownika naruszone być musi. Analizując kwestię uprawnień pracownika wynikających z odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne dojdź należy do wniosku, że w grę może wchodzić uprawnienie do świadczeń emerytalno-rentowych, z tytułu macierzyństwa, choroby i dostępu do publicznej służby zdrowia²⁷.

3. *Nulla potentia super leges esse debet*²⁸

Kluczowe jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy fakt nieopłacania składek na ubezpieczenie społeczne przez osobę wykonującą czynności w sprawach z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych narusza uprawnienie pracownicze do uzyskania świadczenia. Jeśli uznamy, że takie uchybienie (...) nie godzi w prawa pracownika, to nie ma podstaw do przyjęcia kwalifi-

²⁵ R. Szaleńczuk, Art. 218 k.k., (w:) A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), Kodeks karny. Komentarz, wydanie 7, Warszawa 2021, Legalis.

²⁶ Ł. Duśko, Niedopełnienie obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne jako zachowanie sprawcy czynu zabronionego z art. 218 § 1a kodeksu karnego, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2019, nr 8, s. 41.

²⁷ Wyrok Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie z dnia 20 listopada 2017 r., sygn. VI Ka 1154/16.

²⁸ Żadna władza nie powinna stać ponad prawem.

kacji z art. 218 § 1a k.k.²⁹ W tym celu niezbędne jest odwołanie się do specyfiki prawa zabezpieczenia społecznego i ustawy systemowej.

Zwróćmy uwagę, że system ubezpieczenia społecznego oparty jest na ochronie pracownika czy zleceniobiorcy, którzy nie ponoszą negatywnych konsekwencji z tytułu nieopłacania przez płatnika składek. Uzasadnione jest to tym, że z jednej strony nie mogą oni zmusić pracodawcy czy zleceniodawcy do zapłacenia składek. Z drugiej nie są odpowiedzialni za ich wypłacalność, więc nie mogą ponosić negatywnych konsekwencji z tytułu zalegania przez płatnika z opłacaniem składek. W ten sposób realizowane są zasady ubezpieczeń społecznych, które mają na celu zapewnienie obywatelom zaspokojenia potrzeb materialnych w razie ziszczenia się ryzyka socjalnego³⁰. Mimo że składki na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne³¹ nie zostały opłacone, będą mogli korzystać ze wszystkich świadczeń tak jak każdy ubezpieczony, o ile spełniony jest jeden warunek. Czynnością tą jest zgłoszenie przez pracodawcę lub zleceniodawcę pracownika lub zleceniobiorcy do ubezpieczenia społecznego. Opłacanie składek ma charakter deklaratoryjny względem konstytutywnego zgłoszenia do ubezpieczenia, od którego to organy ZUS-u uzależniają objęcie osób zatrudnionych ochroną ubezpieczeniową. „Pracownik podlega ubezpieczeniom społecznym z mocy prawa i jego zgłoszenie do ubezpieczeń jest jedynie deklaratoryjne. Zatem jego ubezpieczenie nie zależy od opłacania składek”³².

W przypadku ubezpieczenia społecznego nie jest dopuszczalne uproszczone wnioskowanie, że brak opłacania składek pozbawia pracownika prawa do świadczeń. Natomiast jest odwrotnie i mimo nieopłaconych składek pracownik będzie mógł nadal korzystać ze wszystkich świadczeń. Brak opłacania składek nie wpływa ani na prawo do zasiłku chorobowego i macierzyńskiego, ani na wysokość emerytury w przyszłości, ponieważ nalicza się ją w oparciu o składki należne, tj. zadeklarowane, a nie te rzeczywiście wpłacone na konto ZUS. Warunkiem jest zgłoszenie pracownika do obowiązkowych ubezpieczeń i złożenie za niego imiennych raportów miesięcznych o należnych składkach i wypłaconych świadczeniach przez pracodawcę. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy systemowej na koncie ubezpieczonego ewidencjonuje się informacje o zwaloryzowanej wysokości składek na ubezpieczenie emerytalne, z wyłączeniem składek podlegających

²⁹ A. Ziółkowska, Nieodprowadzanie przez płatnika (tj. pracodawcę) składek na ubezpieczenie społeczne a byt przestępstwa z przepisu art. 218 § 1a k.k. Głosa do wyroku Sądu Najwyższego – Izba Karna z dnia 3 lutego 2022 r., sygn. III KK 289/21, Orzecnictwa Sądów Polskich 2023, nr 7–8, s. 111.

³⁰ G. Uścińska, Prawo zabezpieczenia społecznego, Warszawa 2021, Legalis.

³¹ Art. 67 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

³² Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. I UK 225/08.

odprowadzeniu do otwartego funduszu emerytalnego i zewidencjonowaniu na subkoncie, o którym mowa w art. 40a: 1) należnych – w przypadku ubezpieczonych niebędących płatnikami składek. Płatnikiem składek jest natomiast pracodawca lub zleceniobiorca – art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. a)³³. Podkreślenia wymaga jeszcze fakt, że „Przy ustalaniu świadczenia emerytalnego dla ubezpieczonych niebędących płatnikami składek dla wysokości świadczenia mają znaczenie składki należne, czyli wykazane przez płatnika składek w dokumentach rozliczeniowych, zewidencjonowane na I filarze. Mimo że składki odprowadzane do OFE i na subkonto ewidencjonuje się w takiej wysokości, w jakiej zostały opłacone, fakt braku ich opłacenia w momencie przejścia na emeryturę nie powoduje jej zniżenia. (...) Zatem niezależnie od tego, czy płatnik składek opłacił składki, np. za pracownika, czy też nie, wysokość świadczenia emerytalnego będzie uzależniona od wykazanych w dokumentach rozliczeniowych kwot składek. Inaczej sytuacja wygląda w przypadku ubezpieczonych będących płatnikami składek (np. osób prowadzących działalność gospodarczą) oraz osób współpracujących z osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność. Tu na wysokość świadczenia emerytalnego wpływają tylko składki opłacone”³⁴. Potwierdza to sam Trybunał Konstytucyjny, który przyznał, że prawo pracownika do świadczeń z ubezpieczenia chorobowego i macierzyńskiego, rentowego oraz wypadkowego nie jest uzależnione od opłacenia przez płatnika składek na te ubezpieczenia³⁵. Poza tym na uproszczenie w rozumowaniu TK w uznaniu, że nieopłacanie składek na ubezpieczenie społeczne może stanowić realizację znamion z ówczesnego art. 218 § 1 k.k. zwróciła uwagę A. Ziółkowska. „Uważna analiza wyroku TK prowadzi bowiem do wniosku, że TK wiązał fakt naruszenia prawa pracownika penalizowany na gruncie przepisu art. 218 § 1 k.k. (obecnie § 1a) głównie z doprowadzeniem do wadliwego zaewidencjonowania składek na ubezpieczenia społeczne przez płatnika, które jako jedno ze źródeł miało wadliwe uiszczenie należnych składek. Trybunał Konstytucyjny nie wskazał w swym orzeczeniu jednak, że proste nieuiszczenie składek w terminie, niepowodujące zmian w wysokości świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego, ale mające charakter złośliwy lub uporczywy, powoduje już *ipso facto* odpowiedzialność karną na gruncie tego przepisu”³⁶.

Nie można zatem przyjąć, że na skutek nieopłacania przez pracodawcę składek na ubezpieczenie społeczne dochodzi do naruszenia interesu pracownika. Takie zachowanie szkodzi, ale interesowi Zakładu Ubezpieczeń

³³ B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska (red.), Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz, wydanie 2, Warszawa 2014, Legalis.

³⁴ G. Uścińska, *op. cit.*

³⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09.

³⁶ A. Ziółkowska, *op. cit.*, s. 113–114.

Spółecznych, którego majątek ulega uszczupleniu. Nie jest on natomiast chroniony na podstawie art. 218 § 1a k.k., ponieważ należy odrzucić rozszerzającą interpretację dobra prawnego jako obejmującego również instytucję zajmującą się świadczeniami na rzecz ubezpieczonego, które powinny być finansowane ze składek³⁷. Należy natomiast podzielić stanowisko Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim, który uwypuklił, że istniejącego wobec ZUS-u długu płatnika nie można w sposób automatyczny przekładać na występki przeciwko interesom zatrudnionych³⁸. Część doktryny podziela to zapatrywanie. „Przepis art. 218 § 1a k.k. nie udziela prawnokarnej ochrony szeroko rozumianemu interesowi publicznemu, który na skutek uporczywego naruszenia praw pracownika z zakresu ubezpieczeń społecznych doznałby uszczerbku, polegającego na konieczności uiszczenia brakujących składek z budżetu państwa”³⁹.

Logiczność tego stanowiska potwierdza wyrok Sądu Rejonowego w Wałbrzychu, który stanowczo stwierdził, że nigdy kwota nieodprowadzonej składki nie stanie się należnością pracownika, jest to bowiem zawsze należność ZUS i to Zakład Ubezpieczeń Społecznych ponosi szkodę z tytułu nieodprowadzenia składki przez pracodawcę, bowiem w razie zaistnienia podstaw do uzyskania świadczenia z ubezpieczenia, pracownik takowe uzyska. Nie dochodzi do naruszenia praw zatrudnionych pracowników z tytułu nieodprowadzania do ZUS obowiązkowych składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, ponieważ pracownik nie ponosi żadnej odpowiedzialności za to, że pracodawca nie odprowadza należnych składek. Co więcej przy ustalaniu prawa do emerytury lub renty i obliczaniu ich wysokości uwzględnia się okres, w którym pracodawca nie uiszczał składek na ubezpieczenie społeczne. ZUS traktuje tę sytuację w taki sam sposób, jakby pracodawca opłacał należne składki zgodnie ze składanymi deklaracjami⁴⁰.

Mając na uwadze, że przedmiotem ochrony art. 218 § 1a k.k. są uprawnienia z ubezpieczenia społecznego i dążąc do restrykcyjnej interpretacji przepisów prawa karnego należy przyjąć, że ochroną są objęte te uprawnienia, których może dochodzić sam pracownik. Są to takie sytuacje, w przypadku których pracownikowi przysługiwałaby legitymacja czynna w sądzie. Natomiast nie jest tak, gdy mowa o obowiązku odprowadzania przez pracodawcę składek na ubezpieczenie społeczne, ponieważ nie jest to jednocześnie prawo pracownika do sfinansowania części składek na ubezpieczenie społeczne. Zwrócić należy uwagę, że z treści art. 16–17 ustawy systemowej

³⁷ E. Hryniewicz, Art. 218 k.k., (w:) M. Królikowski (red.), Kodeks karny. Część szczególna. Tom I–III. Komentarz, Warszawa 2013, *op. cit.*

³⁸ Wyrok Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 11 grudnia 2018 r., sygn. III K 100/18.

³⁹ R. Szeleszczuk, *op. cit.*

⁴⁰ Wyrok Sądu Rejonowego w Wałbrzychu z dnia 26 stycznia 2017 r., sygn. II K 631/15.

wynika, że finansowanie składek jest obowiązkiem nałożonym ustawowo jednocześnie na pracownika i pracodawcę. Jest to obowiązek wiążący się z odliczeniem z wynagrodzenia za pracę części tegoż na poczet składki i nałożeniem na pracodawcę obowiązku zapewnienia środków na sfinansowanie tej jego części. Opłacanie zatem składki na ubezpieczenie społeczne pracownika jest obowiązkiem pracodawcy, a nie prawem pracownika⁴¹. Zaniechanie opłacania składek nie powoduje jednak żadnych negatywnych konsekwencji po stronie pracownika albowiem bez względu na zaniechanie pracodawcy pracownikowi przysługiwają będą wszelkie uprawnienia z tytułu ubezpieczeń społecznych, które realizować będzie Zakład Ubezpieczeń Społecznych. W razie zaniechania odprowadzenia składki, pracownik nie ponosi z tego tytułu jakiegokolwiek szkody, albowiem fakt nawiązania stosunku pracy i objęcia z tego tytułu ubezpieczeniem społecznym gwarantuje mu prawo do uzyskania świadczeń z ubezpieczenia społecznego nawet wówczas, gdy pracodawca zaniecha uiszczenia części składki finansowanej z wynagrodzenia pracownika, ergo trudno jest mówić o naruszeniu jakichkolwiek praw pracownika⁴².

4. *Nihil tamen proprium imperii est ut legibus vivere*⁴³

Mając na uwadze kontekst systemowy w jakim funkcjonuje art. 218 § 1a k.k. stwierdzić należy, że organy państwa, chcąc postępować zgodnie z prawem nie mogą uznawać, że art. 218 § 1a k.k. ma na celu ochronę interesu majątkowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Rozwiązaniem chroniącym ten majątek są odsetki za zwłokę od nieopłaconych w terminie składek⁴⁴. Przepisem karnym, który dotyczy nieopłacania składek jest zaś art. 98 ust. 1 pkt 1a) ustawy systemowej. Przepis ten wprost odnosi się do nieopłacania składek na ubezpieczenie społeczne i penalizuje to zachowanie jako wykroczenie z karą grzywny do 5000 zł⁴⁵. Według Sądu Okręgowego w Olsztynie „nieodprowadzanie składek na ubezpieczenie społeczne, tak wcale, jak i nie we właściwej wysokości, nie wypełnia znamion czynu z art. 218 § 1a k.k., lecz stanowi jedynie wykroczenie z art. 98 ust. 1a ustawy o systemie ubezpieczeń społecz-

⁴¹ S. Kowalski, Ochrona praw pracownika w Kodeksie karnym. Zagadnienia teoretyczne i praktyczne, Wydawnictwo Dom Organizatora 2014, s. 178–179.

⁴² Wyrok Sądu Rejonowego w Wałbrzychu z dnia 30 maja 2017 r., sygn. II K 562/16.

⁴³ Nic bardziej nie przystoi władzy państwowej niż postępowanie zgodne z prawem.

⁴⁴ Pkt. 4.1. uzasadnienia wyroku TK z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09.

⁴⁵ Kto jako płatnik składek albo osoba obowiązana do działania w imieniu płatnika nie dopełnia obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne w przewidzianym przepisami terminie podlega karze grzywny do 5000 zł.

nych⁴⁶. Zaprezentowane wnioskowanie jest jedynym prawidłowym, które uwzględni brzmienie przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym jak również zasady jakimi rządzi się ta gałąź prawa. Podkreślić należy, że z przepisów emerytalnych wynika, że wysokość świadczeń ZUS nie jest pochodną składek wpłaconych, lecz składek należnych, wobec czego nieodprowadzenie składek do ZUS nie narusza praw pracownika⁴⁷.

Należy przypomnieć, że pracownik czy zleceniobiorca nie doznaje uszczerbku w swoich dobrach prawnych, jeśli został zgłoszony do ubezpieczenia społecznego⁴⁸. Fakt realizacji obowiązku opłacania składek, który spoczywa na pracodawcy czy zleceniodawcy nie wpływa na przysługujące mu uprawnienia. W związku z tym nie można, nie popełniając błędu, istniejącego wobec ZUS-u długu płatnika w sposób automatyczny przekładać na występki przeciwko interesom zatrudnionych. Zatem wykluczyć należy w takim układzie faktycznym przypisanie niewywiązującemu się z tego obowiązku płatnikowi występkę z art. 218 § 1a k.k.⁴⁹ „Na wysokość świadczenia emerytalnego w przypadku osób, za które składki na ubezpieczenie zobowiązany był wpłacać płatnik nie ma wpływu kwota składek uiszczonych, lecz należnych. W związku z tym zaniechanie płacenia składek lub ich uiszczenie w niepełnej wysokości w zasadzie nie narusza prawa pracownika do emerytury (...) konsekwentnie należy uznać, iż sprawca taki nie wypełnia swym zachowaniem znamion przestępstwa z art. 218 § 1a k.k.”⁵⁰

Sąd Okręgowy w Rzeszowie nie ma wątpliwości, że „samo niewywiązywanie się z ustawowego obowiązku odprowadzania do ZUS należnych składek nie stanowi przestępstwa z art. 218 § 1a k.k.”⁵¹ W interesie ZUS należy przede wszystkim odzyskanie środków finansowych, a nie nałożenie sankcji karnych. Takie zapatrywanie jest w pełni uzasadnione. Mocą ustawy systemowej ZUS wyposażono w szereg instrumentów mających na celu ściągnięcie zaległych składek. Od nieopłaconych w terminie składek ZUS nalicza odsetki zgodnie z przepisami ordynacji podatkowej. Dopuszczalne jest również wymierzenie płatnikowi dodatkowej opłaty do wysokości 100% nieopłaconych składek. ZUS ma też prawo do ustanowienia hipoteki na nierucho-

⁴⁶ Wyrok z dnia 5 lutego 2021 r., sygn. VII Ka 43/21. Tak samo ten sam sąd w wyroku z dnia 16 stycznia 2019 r., sygn. VII Ka 1210/18.

⁴⁷ Tak też: Ł. Duśko, *op. cit.*, s. 40-44. Poza tym pomimo tego, czy należna składka od wynagrodzenia pracownika została pobrana i przekazana do ZUS-u czy też nie, pracownik jest uprawniony do świadczenia z ubezpieczenia społecznego. Wyrok Sądu Rejonowego w Giżycku z dnia 26 kwietnia 2019 r., sygn. V K 272/18.

⁴⁸ Wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy Pragi-Północ w Warszawie z dnia 29 listopada 2018 r., sygn. IV K 642/15.

⁴⁹ Wyrok Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 11 grudnia 2018 r., sygn. III K 100/18.

⁵⁰ W. Wróbel, *op. cit.*, s. 1044.

⁵¹ Wyrok z dnia 5 września 2013 r., sygn. II Ka 322/13. Podobnie: G. Łabuda, (w:) J. Giezek (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, Warszawa 2014, art. 218.

mościach dłużnika jak również przysługuje mu ustawowe prawo zastawu. Mnogość sankcji o charakterze majątkowym wskazuje, że zadaniem ZUS jest odzyskanie środków od płatnika.

Na koniec należy zauważyć i uwypuklić, że niedopełnienie obowiązku opłacenia składek na ubezpieczenie społeczne nie ma wpływu na prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Zatem nie dochodzi do zbiegu idealnego między wykroczeniem z art. 98 ust. 1 pkt 1a ustawy systemowej – który penalizuje naruszenie obowiązków płatnika wobec ZUS – a art. 218 § 1a k.k., ponieważ opisane w tych dwóch przepisach zachowania godzą w różne dobra prawne, co zawsze wyłącza tożsamość czynu⁵².

W tym miejscu wskazać należy, iż nie umknęły uwadze autorów przepisy art. 24 ust 1a – 1d ustawy systemowej, które regulują sposób postępowania organu w sprawie o wymierzenie dodatkowej opłaty wobec płatnika składek w sytuacji wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo lub wykroczenie dotyczące nieopłacenia składek lub opłacenia ich w zaniżonej wysokości. Przepisy ust. 1c–1d wskazują, że wówczas postępowania za ten sam czyn nie wszczyna się, a wszczęte zawieszają się do dnia zakończenia postępowania w sprawie o przestępstwo lub wykroczenie, a w razie prawomocnego skazania płatnika będącego osobą fizyczną za przestępstwo lub wykroczenie polegające na nieopłaceniu składek lub opłaceniu ich w zaniżonej wysokości wszczęte postępowanie o wymierzenie dodatkowej opłaty za ten sam czyn umarza się z urzędu, ewentualną wydaną już decyzję o wymierzeniu dodatkowej opłaty za ten sam czyn uchyla się z urzędu, a pobraną opłatę zwraca płatnikowi składek. Taka konstrukcja przepisów może prowadzić do wniosku, że intencją ustawodawcy była penalizacja zachowań polegających na nieopłaceniu składek na ubezpieczenie społeczne, czy opłaceniu ich w nienależytej wysokości nie tylko jak za wykroczenie, lecz również jak za przestępstwo. Wniosku takiego nie można jednak wyprowadzić ze znamion przepisu art. 218 § 1a k.k. Znamion przestępstwa nie można wszak domniemywać, co zdaje się czyni część judykatury. Podmiot obowiązków wynikających z przepisów ma bowiem zagwarantowaną konstytucyjnie pewność porządku prawnego, w konsekwencji nakłada to na barki ustawodawcy obowiązek formułowania przepisów prawa w sposób jasny i niebudzący wątpliwości. Zatem jeśli intencją ustawodawcy jest objęcie odpowiedzialnością karną zachowań polegających na niedopełnianiu obowiązków opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i przypisanie sprawy za te zachowania odpowiedzialności jak za przestępstwo, to winien w sposób jasny dla podmiotów tych obowiązków sfor-

⁵² K. Woźniowski, Reguła *ne bis in idem* w kontekście prawidłowej legislacji, Glosa do wyroku TK z dnia 18 listopada 2010 r., P 29/09, Gdańskie Studia Prawnicze 2011, nr 2, s. 151–158.

mułować przepis, który będzie te zachowania sankcjonował i wyraźnie odróżnić go od znamion wykroczenia z art. 98 ustawy systemowej⁵³.

5. Nieopłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne pracowników w kontekście art. 218 § 1a k.k. – *leges suum ligent latorem*⁵⁴

Omawiając orzecznictwo art. 218 § 1a k.k., które odnosi się do praw wynikających z ubezpieczenia społecznego, nie można pominąć ubezpieczenia zdrowotnego. Pokutuje tutaj błędne spostrzeżenie Trybunału Konstytucyjnego z wyroku z dnia 18 listopada 2010 r. Zawarto w nim dość niefrasobliwe sformułowanie, że „(...) znamiona przestępstwa określonego w art. 218 § 1 k.k. może wypełnić tylko naruszenie prawa ze stosunku ubezpieczenia społecznego, któremu można przypisać cechę złośliwości lub uporczywości zakładające zachowanie umyślne, nacechowane złą wolą, to można stwierdzić, że niezwykle rzadko może w praktyce zdarzyć się, że osoba, której wymierzono dodatkową opłatę z tytułu niewywiązywania się z obowiązku opłacenia składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne pracownika, zostanie też z tego samego powodu pociągnięta do odpowiedzialności karnej na podstawie art. 218 § 1 k.k.”⁵⁵. Niestety błąd ten powielają niektóre sądy powszechne zaliczając składkę zdrowotną w skład ubezpieczeń społecznych⁵⁶.

Praktyka ta nie odpowiada prawu i stanowi w opinii autorów rażące naruszenie przepisów prawa przez prokuratorów składających akty oskarżenia obejmujące zarzutem nieopłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne. Wynika to z faktu, że termin ubezpieczenie społeczne posiada swoją legalną definicję, którą, zgodnie z kanonami wykładni językowej przepisów prawa, należy zastosować: „Jeżeli prawodawca nadał określonym wyrażeniom znaczenie swoiste, to należy je rozumieć właśnie w takim znaczeniu (dyrektywa języka prawnego)”⁵⁷.

Zgodnie z art. 1 ustawy systemowej ubezpieczenia społeczne obejmują: 1) ubezpieczenie emerytalne, 2) ubezpieczenia rentowe; 3) ubezpieczenia w razie choroby i macierzyństwa (tzw. chorobowe); 4) ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (tzw. wypadkowe)⁵⁸. W przepisie

⁵³ A. Ziółkowska proponuje, aby w tym zakresie do kodeksu karnego wprowadzić rozwiązanie znane z kodeksu karnego skarbowego. A. Ziółkowska, *op. cit.*, s. 116.

⁵⁴ Ustawy wiążą swojego dawcę.

⁵⁵ Pkt 5.3. uzasadnienia prawnego wyroku TK z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09.

⁵⁶ Np. Sąd Rejonowy w Giżycku wyrokami z dnia 13 marca 2019 r., sygn. V K 284/18 oraz 27 sierpnia 2018 r., sygn. V K 174/18. Sąd Rejonowy w Piszku wyrokiem z dnia 29 kwietnia 2019 r., sygn. II K 135/18.

⁵⁷ L. Morawski, *op. cit.*, s. 145. Podobnie: M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2010, s. 212.

⁵⁸ Podobnie: W. Radecki, Art. 218 k.k., (w:) A. Wąsek, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do artykułów 117–221*. Tom I, wydanie 4, Warszawa 2010, Legalis.

tym nie ma wymienionego ubezpieczenia zdrowotnego, więc nie może ono wchodzić w skład ubezpieczeń społecznych. Powinno to doprowadzić do wniosku, że brak opłacania składek na to ubezpieczenie nie jest penalizowany w art. 218 § 1a k.k.⁵⁹ Postępując w ten sposób realizujemy podstawowe kanyony wykładni prawa karnego – interpretując ściśle i nie rozciągając penalizacji na zachowania, które nie zostały za takie wyraźnie w ustawie wymienione⁶⁰.

Ten tok rozumowania nie budzi sporów w doktrynie prawa karnego. Dla przykładu: „Nie wchodzi w zakres ubezpieczenia społecznego uprawnienia pracownicze wynikające (...), czy też uprawnienia z zakresu ubezpieczenia zdrowotnego”⁶¹; „Zakresem ochrony przepisu art. 218 § 1a k.k. nie są objęte prawa wynikające z ubezpieczenia zdrowotnego”⁶². „Zakres ochrony został na gruncie art. 218 k.k. zawężony do praw pracowników z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych; poza jego zakresem pozostają zatem prawa innych osób wykonujących pracę zarobkową, jak i prawa wynikające z ubezpieczenia zdrowotnego (nienależącego na gruncie art. 1 SysUbSpołU (ustawa systemowa – uwaga Autorów) do systemu ubezpieczeń społecznych)”⁶³; „Nie są składkami na ubezpieczenie społeczne składki na ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy czy inne fundusze celowe”⁶⁴.

Mając na uwadze racjonalność oraz celowość działania ustawodawcy nie można przyjąć, że brak uwzględnienia w przepisie karnym ubezpieczenia zdrowotnego był przypadkowy. Nie można też uznać, że posługując się terminem posiadającym swoją legalną definicję w systemie prawa, prawodawca nie był tego świadom. Tym bardziej, że art. 218 § 1a został wprowadzony do kodeksu karnego nowelą z dnia z dnia 10 maja 2012 r. o zmianie ustawy – kodeks karny oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych⁶⁵, a wówczas już od ponad dekady obowiązywała ustawa systemowa (1998 r.)⁶⁶.

⁵⁹ J. Unterschütz, Odpowiedzialność karna pracodawcy za czyny zabronione w sferze ubezpieczeń społecznych, PiZS 2020, nr 10, s. 42–49. Podobnie: M. Budyn-Kulik, (w:) M. Mozgawa (red.), Kodeks karny. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2022, art. 218; J. Piórkowska-Flieger, (w:) T. Bojarski (red.), Kodeks karny. Komentarz, wydanie VII, Warszawa 2016, art. 218.

⁶⁰ J. Unterschütz, Glosa, *op. cit.*, s. 123–134. Ta sama, Wybrane problemy orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach przestępstw z rozdziału XXVIII k.k., (w:) Gdańskie Studia Prawnicze Przegląd Orzecznictwa 2015, nr 4, s. 167.

⁶¹ W. Wróbel, *op. cit.*, s. 1041.

⁶² M. Banaś-Grabek, B. Gadecki, J. Karnat, *op. cit.*

⁶³ M. Królikowski, R. Zawłocki, Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do artykułów 117–221. Tom I, wydanie 4, Warszawa 2017, Legalis.

⁶⁴ S. Kowalski, Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz, wydanie 1, Warszawa 2019, Legalis.

⁶⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 611.

⁶⁶ Art. 1 ustawy systemowej należy do tych przepisów, które na przestrzeni ćwierćwiecza nie zostały ani razu zmienione.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że ubezpieczenie zdrowotne różni się od ubezpieczeń społecznych organem zobowiązanym do realizacji świadczeń ubezpieczeniowych jak i metodą regulacji tej dziedziny w odrębnej ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁶⁷. Zresztą na gruncie tej ustawy czyn polegający na nieodprowadzaniu w terminie składek na ubezpieczenie zdrowotne jest penalizowany jako wykroczenie w art. 193 pkt 3.

Również w ramach innych aktów prawnych nie ma wątpliwości, że gdy ustawodawca posługuje się terminem ubezpieczenie społeczne to rozumie je w sposób określony w art. 1 ustawy systemowej. Dla przykładu zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. prawo przedsiębiorców⁶⁸, przedsiębiorca będący osobą fizyczną, który podejmuje działalność gospodarczą po raz pierwszy albo podejmuje ją ponownie po upływie co najmniej 60 miesięcy od dnia jej ostatniego zawieszenia lub zakończenia i nie wykonuje jej na rzecz byłego pracodawcy, na rzecz którego przed dniem rozpoczęcia działalności gospodarczej w bieżącym lub w poprzednim roku kalendarzowym wykonywał w ramach stosunku pracy lub spółdzielczego stosunku pracy czynności wchodzące w zakres wykonywanej działalności gospodarczej, nie podlega obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym przez okres 6 miesięcy od dnia podjęcia działalności gospodarczej”. Specjaliści z tej dziedziny prawa⁶⁹ zwracają uwagę, że przepis ten zwalnia z ubezpieczenia społecznego a nie zdrowotnego. Takie samo stanowisko reprezentują ZUS⁷⁰ oraz ministerstwo gospodarki odpowiadające za prowadzenie tzw. punktu informacji dla przedsiębiorców⁷¹.

⁶⁷ Dz. U. Nr 210, poz. 2135 z późn. zm.

⁶⁸ Dz. U. z 2018 r., poz. 646.

⁶⁹ Ulga nie obejmuje ubezpieczenia zdrowotnego, któremu przedsiębiorcy podlegają na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. c ŚOZŚrPubU. M. Zdyb, G. Lubieżuk, A. Wołoszyn-Cichocka, Prawo przedsiębiorców. Komentarz, Warszawa 2019, Legalis. Należy zauważyć, że ulga na start dotyczy wyłącznie składek na ubezpieczenie społeczne. W okresie korzystania z niej przedsiębiorcy mają obowiązek opłacania składki na ubezpieczenie zdrowotne (ulga na start nie zwalnia zatem z konieczności opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne). G. Kozieł (red.), Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz, Warszawa 2019, Legalis.

⁷⁰ Ulga na start zwalnia przez sześć pełnych miesięcy od rozpoczęcia działalności z płacenia składek: na ubezpieczenia społeczne, czyli ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe; na Fundusz Pracy; na Fundusz Solidarnościowy. Ulga na start nie dotyczy ubezpieczenia zdrowotnego. <https://www.zus.info.pl/ulga-na-start-wlasna-firma-przez-6-miesiecy-bez-zus/>, dostęp: 22 listopada 2022 r.

⁷¹ Ulga na start nie dotyczy ubezpieczenia zdrowotnego. To oznacza, że masz obowiązek zarejestrować się do ubezpieczenia zdrowotnego i opłacać co miesiąc składkę zdrowotną. <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00285>, dostęp: 22 listopada 2022 r.

6. Podsumowanie

Dobrem chronionym na podstawie art. 218 § 1a k.k. jest szeroko rozumiany interes prawny pracownika, w tym w postaci min. zapewnienia świadczeń z ubezpieczenia społecznego przez które należy rozumieć chociażby uprawnienie do świadczeń emerytalno-rentowych, świadczeń z tytułu choroby i macierzyństwa. A to prawo jest mu zagwarantowane, jeśli zostanie zgłoszony do ubezpieczenia z tytułu wykonywanej pracy⁷². Niezgłoszenie pracownika do systemu ubezpieczeń społecznych będzie zatem wypełniać znamiona czynu z art. 219 k.k. „Sprawcą przestępstwa z art. 219 k.k. w zakresie niezgłoszenia do ubezpieczeń społecznych lub w zakresie zgłoszenia nieprawdziwych danych jest płatnik składek w rozumieniu art. 4 pkt 2 ustawy systemowej (poza osobami zobowiązanymi do opłacania składek na własne ubezpieczenia społeczne). Jeżeli płatnikiem jest osoba prawna lub inna jednostka organizacyjna, odpowiedzialność na podstawie art. 219 k.k. ponosi osoba fizyczna, która na podstawie regulacji prawnych dotyczących danego podmiotu lub wewnętrznych unormowań organizacyjnych jest upoważniona i zobowiązana do zgłaszania danych ubezpieczeniowych w imieniu osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej. Obowiązek podawania danych wymaganych do ubezpieczeń społecznych może się pojawić u tych podmiotów także po ustaniu zatrudnienia zainteresowanego”⁷³.

Ustawodawca tworząc przepisy prawa, zwłaszcza w zakresie prawa represyjnego, powinien dochować szczególnej staranności przy ich formułowaniu jak i zwracać uwagę, że prawo jest systemem. Ze złożonością tej problematyki mierzył się w 2022 r. Sąd Najwyższy. O ile wykluczył uznanie nieopłacenia składek na ubezpieczenie społeczne jako przestępstwo przywłaszczenia (art. 284 k.k.) to pod koniec uzasadnienia dopuścił możliwość oceny zachowania polegającego na nieopłacaniu składek na ubezpieczenie społeczne przez pryzmat odpowiedzialności z art. 218 § 1a k.k.⁷⁴ Jednakże skład orzekający częściowo powielił błędne zapatrywanie o braku konieczności naruszenia praw pracowniczych wynikających z ubezpieczenia społecznego wskutek nieopłacania składek na to ubezpieczenie⁷⁵. Wyrażone w tym zakresie przez Sąd Najwyższy stanowisko w istocie prowadzi do próby wyinterpretowania z dyspozycji art. 218 § 1a k.k. ochrony jednak nie dla

⁷² J. Kosonoga, K. Ślebza, Odpowiedzialność płatnika składek za obliczanie, potrącanie i przekazywanie składek na ubezpieczenie społeczne, *Ius Novum* 2016, nr 3, s. 274–300.

⁷³ E. Hryniewicz-Lach, Art. 219 k.k., (w:) M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do artykułów 117–221*. Tom I, wydanie 5, Warszawa 2023, Legalis.

⁷⁴ Wyrok SN z dnia 3 lutego 2022 r., sygn. III KK 289/21.

⁷⁵ Dziwić może brak zdania odrębnego, ponieważ w składzie orzekającym zasiadał W. Wróbel, który w komentarzach do kodeksu karnego wypowiadał się o nieaplikowalności art. 218 § 1a k.k. do zachowania polegającego na nieopłacaniu składek na ubezpieczenie społeczne.

interesu pracowniczego, który jak wykazano zostaje przez zobowiązanego zapewniony już poprzez zgłoszenie uprawnionego do ubezpieczenia społecznego, lecz w istocie dla interesu fiskalnego państwa, które pełni rolę gwarancyjną dla wypłacanych pracownikom świadczeń, a który to interes nie jest przedmiotem ochrony wskazanego przepisu rozdziału XXVIII kodeksu karnego. Niezależnie od powyższego wskazać należy, że interes fiskalny państwa został przez ustawodawcę zabezpieczony na gruncie art. 98 ust 1 pkt 1a oraz art. 24 ust 1a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Zatem wyinterpretowanie tej ochrony dodatkowo w oparciu o przepis art. 218 § 1a k.k. prowadziłoby do utrzymywania w porządku prawnym dwóch przepisów, które nakładają na to samo zachowanie podwójną sankcję z tytułów dwóch różnych ustaw, co jest niedopuszczalne.

Zgodna ze sztuką prawniczą interpretacja art. 218 § 1a k.k. w zakresie odnoszącym się do naruszenia uprawnień pracowniczych z prawa ubezpieczeń społecznych nie pozwala na uznanie, że czyn polegający na nieopłaceniu składek na to ubezpieczenie, czy uporczywie, czy złośliwie, wypełnia znamiona tego przestępstwa. Realizować je będą natomiast zachowania, polegające np. na niewypłaceniu wynagrodzenia za pracę, ekwiwalentu za niewykorzystany urlop, nieprzestrzeganiu postanowień układów zbiorowych pracy i innych opartych na ustawie porozumieniach zbiorowych, regulaminów, czy statutów określających prawa i obowiązki stron stosunku pracy, itp.

Winą za ten stan rzeczy należy obarczyć ustawodawcę. Natomiast organom wymiaru sprawiedliwości przypomnieć należy, że do ich obowiązków nie należy naprawianie uchybień ustawodawcy przez aktywność naruszającą trójpodział władzy, ponieważ koniec końców zakres władzy powinien być interpretowany w sposób ścisły⁷⁶.

Literatura

1. Banaś-Grabek M., Gadecki B., Karnat J., Kodeks karny. Część szczególna. Art. 148–251. Komentarz, Warszawa 2020.
2. Budyn-Kulik M., (w:) M. Mozgawa (red.), Kodeks karny. Komentarz aktualizowany, 2022.
3. Daniluk P., Art. 218 k.k., (w:) R. A. Stefański (red.), Kodeks karny. Komentarz, wydanie 6, Warszawa 2023.
4. Duśko Ł., Niedopełnienie obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne jako zachowanie sprawczy czynu zabronionego z art. 218 § 1a kodeksu karnego, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 2019, nr 8.
5. Gudowska B., Strusińska-Żukowska J., Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz, wydanie 2, Warszawa 2014.

⁷⁶ *Potestas stricte interpretetur.*

6. Hryniewicz-Lach E., Art. 218 k.k., (w:) M. Królikowski (red.), Kodeks karny. Część szczególna. Tom I–III. Komentarz, Warszawa 2017.
7. Hryniewicz-Lach E., Art. 219 k.k., (w:) M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do artykułów 117–221. Tom I, wydanie 5, Warszawa 2023.
8. Kalina-Prasznic U., Odpowiedzialność karna płatnika składek na ubezpieczenie społeczne, (w:) J. Sawicki, K. Łucarz (red.), Na styku prawa karnego i prawa o wykroczeniach. Zagadnienia materialnoprawne oraz procesowe. Tom I. Księga jubileuszowa dedykowana prof. M. Bojarskiemu, Wrocław 2016.
9. Kaźmierczyk S., Pulka Z., Wstęp do prawoznawstwa, Wrocław 2001.
10. Kosonoga J., Ślebzak K., Odpowiedzialność płatnika składek za obliczanie, potrącanie i przekazywanie składek na ubezpieczenie społeczne, *Ius Novum* 2016, nr 3.
11. Kowalski S., Criminal-law qualification of failure to pay social insurance contributions, *Ius Novum* 2019, nr 3.
12. Kowalski S., Ochrona praw pracownika w Kodeksie karnym. Zagadnienia teoretyczne i praktyczne, Wydawnictwo Dom Organizatora 2014.
13. Kowalski S., Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz, wydanie 1, Warszawa 2019.
14. Kozieł G., Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz, Warszawa 2019.
15. Królikowski M., Zawłocki R., Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do artykułów 117–221. Tom I, wydanie 4, Warszawa 2017.
16. Łabuda G., (w:) J. Giezek (red.), Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz, Warszawa 2014, art. 218.
17. Morawski L., Wstęp do prawoznawstwa, wydanie XV, Toruń 2014.
18. Musiała A., Jankowiak J., Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 2005 r., sygn. I KZP 34/05, *Prokuratura i Prawo* 2007, nr 2,
19. Piórkowska-Flieger J., (w:) T. Bojarski (red.), Kodeks karny. Komentarz, wydanie VII, Warszawa 2016.
20. Radecki W., Art. 218 k.k., (w:) A. Wąsek, R. Zawłocki (red.), Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do artykułów 117–221. Tom I, wydanie 4, Warszawa 2010.
21. Radecki W., (w:) J. Warylewski (red.), Przesłępstwa przeciwko dobrom indywidualnym. System Prawa Karnego. Tom 10, wydanie 2, Warszawa 2016.
22. Szczucki K., Wykładnia prokonstytucyjna prawa karnego, Warszawa 2015.
23. Szeleszczuk R., Art. 218 k.k., (w:) A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), Kodeks karny. Komentarz, wydanie 7, Warszawa 2021.

24. Unterschütz J., Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2005 r., sygn. III KK 23/05, Gdańskie Studia Prawnicze 2006, nr 1.
25. Unterschütz J., Wybrane problemy orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach przestępstw z rozdziału XXVIII k.k., (w:) Gdańskie Studia Prawnicze Przegląd Orzecznictwa 2015, nr 4.
26. Unterschütz J., Odpowiedzialność karna pracodawcy za czyny zabronione w sferze ubezpieczeń społecznych, PiZS 2020, nr 10.
27. Uścińska G., Prawo zabezpieczenia społecznego, Warszawa 2021.
28. Woźniewski K., Reguła *ne bis in idem* w kontekście prawidłowej legislacji. Glosa do wyroku TK z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09, GSP–Prz.Orz. 2011, nr 2.
29. Wróbel W., Art. 218 k.k., (w:) A. Zoll (red.), Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz LEX, tom II, wydanie 4, Warszawa 2013,
30. Zdyb M., Lubeńczuk G., Wołoszyn-Cichocka A., Prawo przedsiębiorców. Komentarz, Warszawa 2019.
31. Zieliński M., Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki, Warszawa 2010.
32. Ziółkowska A., Nieodprowadzanie przez płatnika (tj. pracodawcę) składek na ubezpieczenie społeczne a byt przestępstwa z przepisu art. 218 § 1a k.k. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego – Izba Karna z dnia 3 lutego 2022 r., sygn. III KK 289/21, Orzecznictwo Sądów Polskich 2023, nr 7–8.

Orzecznictwo

1. Wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 19 listopada 2018 r., sygn. VIII Ka 932/18.
2. Wyrok Sądu Okręgowego w Rzeszowie z dnia 5 września 2013 r., sygn. II Ka 322/13.
3. Wyrok Sądu Okręgowego w Siedlcach z dnia 28 czerwca 2022 r., sygn. II Ka 223/22.
4. Wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 30 stycznia 2020 r., sygn. IV K 22/17.
5. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09.
6. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 2005 r., sygn. I KZP 34/05.
7. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 lutego 2022 r., sygn. III KK 289/21.
8. Wyrok Sądu Okręgowego Warszawa–Praga w Warszawie z dnia 20 listopada 2017 r., sygn. VI Ka 1154/16.
9. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. I UK 225/08.

10. Wyrok Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 11 grudnia 2018 r., sygn. III K 100/18.
11. Wyrok Sądu Rejonowego w Wałbrzychu z dnia 26 stycznia 2017 r., sygn. II K 631/15.
12. Wyrok Sądu Rejonowego w Wałbrzychu z dnia 30 maja 2017 r., sygn. II K 562/16.
13. Wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 5 lutego 2021 r., sygn. VII Ka 43/21.
14. Wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia z 16 stycznia 2019 r., sygn. VII Ka 1210/18.
15. Wyrok Sądu Okręgowego w Elblągu z dnia 21 lipca 2016 r., sygn. VI Ka 204/16,
16. Wyrok Sądu Rejonowego w Giżycku z dnia 26 kwietnia 2019 r., sygn. V K 272/18.
17. Wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy Pragi-Północ w Warszawie z dnia 29 listopada 2018 r., sygn. IV K 642/15.
18. Wyrok Sądu Okręgowego w Rzeszowie z dnia 5 września 2013 r., sygn. II Ka 322/13.
19. Wyrok Sądu Rejonowego w Giżycku z dnia 13 marca 2019 r., sygn. V K 284/18.
20. Wyrok Sądu Rejonowego w Giżycku z dnia 27 sierpnia 2018 r., sygn. V K 174/18.
21. Wyrok Sądu Rejonowego w Piszcu z dnia 29 kwietnia 2019 r., sygn. II K 135/18.

Failure to pay employees' social insurance contributions as a crime under art. 218 § 1a of the Polish Penal Code

Abstract

The article examines the interpretation of Article 218(1a) of the Penal Code in regard to its application to actions that infringe upon employee rights stemming from the social insurance relationship. The authors challenge the applicability of this provision to instances of persistent or malicious non-payment of social security contributions by employers, arguing that such conduct does not fulfill the criteria for this crime. They also highlight inconsistencies in court rulings pertaining to the practical appli-

cation of this provision and denounce its utilization for non-payment of health insurance contributions.

Key words

Crime, social security insurance, interpretation, criminal liability, rule of law.