

**Marcin Jachimowicz**

## **Przestępstwo niezgłoszenia danych do ubezpieczenia społecznego (art. 219 k.k.)**

### **Wprowadzenie**

Zachowanie opisane w art. 219 k.k. zostało wprowadzone do systemu prawa karnego przez kodeks karny z 1997 r. Dotychczas obowiązujące ustawy karne, czyli ani ta z 1969 r., ani z 1932 r. nie znały tego rodzaju przestępstwa. Nie oznacza to jednak, że przestępne zachowanie się sprawcy, które penalizowane jest przez obowiązujący art. 219 k.k., pozostawało do momentu wejścia w życie kodeksu karnego z 1997 r. bezkarne. Do tego czasu niezgłoszenie wymaganych przepisami prawa ubezpieczeń społecznych danych, albo zgłoszenie nieprawdziwych danych mających wpływ na prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego lub na ich wysokość penalizowane było w obowiązującej w chwili wejścia w życie obecnego kodeksu karnego ustawie z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych<sup>1</sup>.

Art. 219 k.k. powstał z przekształcenia w przestępstwo najpoważniejszych postaci wykroczenia określonego w art. 41 wskazanej ustawy<sup>2</sup>.

Taka regulacja prawna, choć pomyślana jako rozwiązanie mające polepszyć sytuację pracowników i przez sankcję karną wpłynąć na pracodawcę, na którym w głównej mierze spoczywa z mocy przepisów prawa o ubezpieczeniach społecznych obowiązek realizacji określonych w art. 219 k.k. zachowań, jest w dużej mierze zbieżna w swoim zakresie z regulacją art. 98 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>3</sup> (zwanej dalej ustawą systemową), który to przepis ustanawia grzywnę do 5.000 złotych za zachowanie płatnika składek, bądź też osoby zobowiązanej do działania w jego imieniu, a polegające na niezgłaszaniu wymaganych wskazaną ustawą danych lub zgłaszaniu nieprawdziwych danych albo udzielaniu w tych sprawach nieprawdziwych wyjaśnień lub odmawianiu ich udzielenia.

<sup>1</sup> Dz. U. z 1989 r., Nr 25, poz. 137 z późn. zm.

<sup>2</sup> Art. 41 ust. 1 pkt 2 tego aktu prawnego przewidywał karę grzywny za zachowanie polegające na niezgłaszaniu wymaganych przepisami danych lub zgłaszaniu nieprawdziwych danych mających wpływ na wymiar składek na ubezpieczenie społeczne bądź wymiar świadczeń z ubezpieczenia społecznego albo udzielaniu w tych sprawach nieprawdziwych wyjaśnień lub odmowie ich udzielenia.

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2007 r., Nr 11, poz. 74 z późn. zm.

## Przedmiot ochrony

Dobrem chronionym, przez art. 219 k.k. są prawa osób wykonujących pracę zarobkową do otrzymania świadczeń z ubezpieczenia społecznego w wysokości przewidzianej przepisami ubezpieczeniowymi. Ochrona taka stosownie do brzmienia tego przepisu niezależna jest od woli osoby wykonującej pracę zarobkową. Art. 219 k.k. wyraźnie wskazuje bowiem, że zgoda zainteresowanego na niezgłoszenie go do ubezpieczenia społecznego nie wyłącza odpowiedzialności karnej<sup>4</sup>.

Zgoda pracownika na rezygnację z czynności rejestracyjnych podyktowana jest najczęściej przymusem ekonomicznym, a także warunkami, jakie stawia mu pracodawca, uzależniający tym samym od takiego zachowania samo zawarcie umowy o pracę. Będąc w sytuacji przymusu ekonomicznego albo preferując doraźne korzyści kosztem ubezpieczenia społecznego, pracownicy – często wskutek perswazji pracodawców – godzą się na to, by albo nie zgłaszać ich do ubezpieczenia, albo podawać nieprawdziwe (na ogół niższe) dane o ich zarobkach. Zjawisko to ma charakter masowy, na co wskazują choćby statystyki sądowe z ostatnich lat. Stan ten znacznie utrudnia realizację m.in. konstytucyjnego prawa obywatela do ubezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego<sup>5</sup>.

Obok pierwszoplanowego przedmiotu ochrony, jakim niewątpliwie jest indywidualny interes pracownika do otrzymania świadczenia z ubezpieczenia społecznego, przepis art. 219 k.k. chroni także prawidłowe funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych, który opiera się na zasadzie solidaryzmu społecznego. Konsekwencją zaniechania czynności rejestracyjnych jest uniemożliwienie wyegzekwowania należnych składek ubezpieczeniowych, co osłabia podstawy ekonomiczne całego systemu i zagraża pełnej realizacji prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego innych pracowników<sup>6</sup>.

Ubezpieczenia społeczne, stosownie do treści art. 1 ustawy systemowej, obejmują: 1) ubezpieczenie rentowe, 2) ubezpieczenie emerytalne, 3) ubezpieczenie w razie choroby i macierzyństwa, zwane „ubezpieczeniem chorobowym” oraz 4) ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, zwane „ubezpieczeniem wypadkowym”.

---

<sup>4</sup> W. Radecki, (w:) M. Flemming, B. Michalski, W. Radecki, R. A. Stefański, J. Warylewski, J. Wojciechowska, A. Wąsek, J. Wojciechowski, Kodeks karny, Część szczególna, Komentarz, t. I, Warszawa 2004, s. 1156.

<sup>5</sup> M. Flasiński, Przestępstwa przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową w nowym kodeksie karnym, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1998, nr 4, s. 34.

<sup>6</sup> W. Wróbel, (w:) G. Bogdan, K. Buchała, Z. Cwiakalski, M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, J. Majewski, M. Rodzyńkiewicz, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zołł, Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 117–277 kodeksu karnego, Kraków 1999, s. 691.

Rodzaje świadczeń z ubezpieczeń społecznych, warunki nabywania prawa do świadczeń oraz tryb ich przyznawania określają, według art. 2 ust. 2 ustawy systemowej, odrębne przepisy, wśród których w odniesieniu do poszczególnych rodzajów ubezpieczeń kluczowe znaczenie mają: ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>7</sup> – w odniesieniu do ubezpieczeń emerytalnych i rentowych; ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa<sup>8</sup> – w odniesieniu do ubezpieczeń chorobowych oraz ustawa z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych<sup>9</sup> – w odniesieniu do ubezpieczeń wypadkowych.

Pośrednim przedmiotem ochrony przepisu art. 219 k.k. jest również wiarygodność dokumentów w ich aspekcie dowodowym.

W postępowaniu karnym, którego przedmiotem jest czyn zabroniony opisany w art. 219 k.k., status pokrzywdzonego przysługuje nie tylko pracownikowi, ale także m.in. osobom pobierającym stypendia sportowe, członkom rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz spółdzielni kółek rolniczych, osobom pobierającym zasiłek dla bezrobotnych lub pobierającym stypendium w okresie odbywania szkolenia, stażu lub przygotowania zawodowego, w miejscu pracy, osobom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą oraz osobom z nimi współpracującym. Ochrona prawno-karna z art. 219 k.k., w oparciu o art. 49 § 1 k.p.k., przysługuje także ZUS-owi<sup>10</sup>.

## Podmiot

Przestępstwo z art. 219 k.k. jest przestępstwem indywidualnym (*delictum proprium*), którego sprawcą może być jedynie osoba, na której ciąży z mocy przepisów prawa ubezpieczeń społecznych prawny obowiązek zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego i podawania danych, mających wpływ na ustalenie prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz wysokości tychże świadczeń.

Podmiotem zobowiązanym do zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego oraz do podawania danych jest płatnik składek, jednakże z zastrzeżeniem, że spoczywać na nim musi obowiązek zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego i podawania danych innej osoby lub innych osób, nie popełnia bowiem czynu opisanego w tym przepisie osoba uprawniona do uzyskania

<sup>7</sup> Dz. U. z 1998 r., Nr 162, poz. 1118 z późn. zm.

<sup>8</sup> Dz. U. z 1999 r., Nr 60, poz. 636 z późn. zm.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2002 r., Nr 199, poz. 1673 z późn. zm.

<sup>10</sup> Uchwała SN z dnia 25 marca 2003 r., I KZP 50/02, OSNKW 2003, nr 3–4, poz. 28.

świadczeń z ubezpieczenia społecznego, choćby i na niej ciążył obowiązek dokonania zgłoszenia, jeżeli nie zgłasza do ubezpieczenia samej siebie<sup>11</sup>.

Płatnikiem składek na ubezpieczenie społeczne jest najczęściej pracodawca, a obok niego również inne podmioty wskazane w przepisach szczególnych, na który spoczywa obowiązek zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego i podawania danych<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> W. Wróbel, (w:) G. Bogdan, K. Buchała, Z. Ćwiakalski, M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, J. Majewski, M. Rodzyńkiewicz, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll, *op. cit.*, s. 691 oraz W. Radecki, (w:) M. Flemming, B. Michalski, W. Radecki, R. A. Stefański, J. Warylewski, J. Wojciechowska, A. Wąsek, J. Wojciechowski, *op. cit.*, s. 1158.

<sup>12</sup> Płatnikiem składek, zgodnie z art. 4 pkt 2 ustawy systemowej jest: a) pracodawca – w stosunku do pracowników i poborowych odbywających służbę zastępczą oraz jednostka organizacyjna lub osoba fizyczna pozostająca z inną osobą fizyczną w stosunku prawnym uzasadniającym objęcie tej osoby ubezpieczeniami społecznymi, w tym z tytułu przebywania na urlopie wychowawczym albo pobierania zasiłku macierzyńskiego, z wyłączeniem osób, którym zasiłek macierzyński wypłaca ZUS; b) jednostka wypłacająca świadczenia socjalne, zasiłki socjalne oraz wynagrodzenia przysługujące w okresie korzystania ze świadczenia górniczego lub w okresie korzystania ze stypendium na przekwalifikowanie – w stosunku do osób pobierających świadczenia socjalne wypłacane w okresie urlopu, osób pobierających zasiłek socjalny wypłacany na czas przekwalifikowania zawodowego i poszukiwania nowego zatrudnienia oraz osób pobierających wynagrodzenie przysługujące w okresie korzystania ze świadczenia górniczego lub w okresie korzystania ze stypendium na przekwalifikowanie; c) podmiot, na którego rzecz wykonywana jest odpłatnie praca w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania – w stosunku do osób, które ją wykonują, na podstawie skierowania do pracy, lub podlegają ubezpieczeniom społecznym z tytułu pobierania zasiłku macierzyńskiego, jeżeli zasiłek wypłaca ten podmiot; d) Kancelaria Sejmu w stosunku do posłów i posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Kancelaria Senatu w stosunku do senatorów; e) duchowny niebędący członkiem zakonu albo przełożony domu zakonnego lub klasztoru w stosunku do członków swych zakonów lub, za zgodą Zakładu, inna zwierzchnia instytucja diecezjalna lub zakonna w stosunku do duchownych objętych tą zgodą; f) jednostka organizacyjna podległa Ministrowi Obrony Narodowej – w stosunku do żołnierzy niezawodowych pełniących służbę czynną, z wyłączeniem żołnierzy pełniących służbę wojskową w charakterze kandydata na żołnierza zawodowego oraz żołnierzy służby okresowej; g) ośrodek pomocy społecznej – w stosunku do osób rezygnujących z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie niezamieszkującymi matką, ojcem lub rodzeństwem; h) powiatowy urząd pracy – w stosunku do osób pobierających zasiłek dla bezrobotnych lub stypendium; i) ZUS – w stosunku do osób podlegających ubezpieczeniu społecznym z tytułu pobierania zasiłku macierzyńskiego albo zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego, jeżeli zasiłki te wypłaca ZUS; j) podmiot wypłacający stypendium sportowe – w stosunku do osób pobierających te stypendia; k) minister właściwy do spraw finansów publicznych oraz dyrektor izby celnej – w stosunku do funkcjonariuszy celnych; l) Krajowa Szkoła Administracji Publicznej – w stosunku do słuchaczy pobierających stypendium; n) osoba prowadząca pozarolniczą działalność – w stosunku do osób współpracujących przy prowadzeniu tej działalności; t) Biuro Terenowe Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych – w stosunku do osób, których świadczenia pracownicze finansowane są ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, jeżeli świadczenia te wypłacane są przez to Biuro; m) jednostka

Jeżeli zobowiązanym do zgłoszenia danych jest osoba prawna lub inna jednostka organizacyjna, wówczas odpowiedzialność, o której mowa w art. 219 k.k., ponosi osoba fizyczna, która w oparciu o wewnętrzne unormowania organizacyjne upoważniona jest do zgłaszania danych ubezpieczeniowych w imieniu osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej<sup>13</sup>.

Współsprawcą tego występku nie może być, co ustawodawca wyraźnie zaznaczył w treści art. 219 k.k., sam zainteresowany – czyli pracownik, który wyraża zgodę na niezgłaszanie danych dotyczących ubezpieczenia społecznego lub podawanie danych nieprawdziwych. Mało prawdopodobne wydaje się również, by pracownik pociągnięty został do odpowiedzialności na podstawie art. 18 § 1 k.k. w zw. z art. 219 k.k. – za sprawstwo główne – polegające w tym przypadku na kierowaniu czynem zabronionym lub też na podstawie art. 18 § 2 k.k. w zw. z art. 219 k.k. za podżeganie do tegoż występku.

Sprawstwo kierownicze oraz podżeganie do fałszowania dokumentów po stronie pracownika należałoby wykluczyć przy orzekaniu przez sąd ze względu na to, że w art. 219 k.k. jest wyraźnie mowa jedynie o „zgodzie zainteresowanego”, co wyklucza możliwość jego przystąpienia do przestępstwa w postaci czynnego sprawstwa lub podżegania do jego popełnienia. „Zgodę zainteresowanego” należy tu tłumaczyć jako bierne przyjęcie propozycji, ograniczające się jedynie do zaaprobowania warunków stawianych przez pracodawcę<sup>14</sup>.

---

obsługi ekonomiczno-administracyjnej utworzona przez jednostkę samorządu terytorialnego – jeżeli rozlicza i opłaca składki za ubezpieczonych wykonujących pracę w podlegających jej szkołach, przedszkolach i innych jednostkach organizacyjnych systemu oświaty; n) podmiot, w którym jest pełniona służba – w odniesieniu do żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy oddelegowanych do pełnienia w nim służby, jeżeli podmiot ten wypłaca im uposażenie; o) wójt, burmistrz lub prezydent miasta – w stosunku do osób otrzymujących świadczenie pielęgnacyjne, na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych; p) podmiot, który wypłaca świadczenie szkoleniowe po ustaniu zatrudnienia – w stosunku do osób, którym wypłaca to świadczenie; r) inne niż powiatowe urzędy pracy podmioty kierujące – w stosunku do osób pobierających stypendium w okresie stażu lub przygotowania zawodowego – którymi są: jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne – z wyjątkiem wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy, Ochotnicze Hufce Pracy, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego, instytucje partnerstwa lokalnego, organizacje pozarządowe działające na rzecz rozwoju zasobów ludzkich i przeciwdziałania bezrobociu, jednostki naukowe, organizacje pracodawców, związki zawodowe, ośrodki doradztwa rolniczego, ośrodki poradnictwa zawodowego i psychologicznego, korzystające z publicznych środków wspólnotowych i publicznych środków krajowych na podstawie umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. z 2004 r., Nr 116, poz. 1206 z późn. zm.).

<sup>13</sup> W. Radecki, (w:) M. Flemming, B. Michalski, W. Radecki, R. A. Stefański, J. Warylewski, J. Wojciechowska, A. Wąsek, J. Wojciechowski, *op. cit.*, s. 1158.

<sup>14</sup> S. Samol, *Prawnokarna ochrona praw pracowników w nowym kodeksie karnym*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1998, nr 3–4, s. 82.

## **Strona podmiotowa**

Występek opisany w art. 219 k.k., zgodnie z regułą wyrażoną w art. 9 k.k., może być popełniony wyłącznie umyślnie, zarówno z zamiarem bezpośrednim, jak i ewentualnym.

## **Strona przedmiotowa**

Przedmiotem czynności sprawczej są dane dotyczące osoby objętej ubezpieczeniem społecznym, ale tylko te, które mają wpływ na prawo do świadczeń ubezpieczeniowych oraz ich wysokość.

Art. 36 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych statuuje zasadę, że każda osoba objęta obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnymi i rentowymi podlega zgłoszeniu do ubezpieczeń społecznych. Zgłoszenia takiego dokonuje się w terminie 7 dni od daty powstania obowiązku ubezpieczenia (art. 36 ust. 4 ustawy systemowej). Zakres wymaganych w związku z takim zgłoszeniem danych określa art. 36 ust. 10 wskazanej ustawy, wymieniając wśród nich: nazwisko, imię pierwsze i drugie, datę urodzenia, nazwisko rodowe, obywatelstwo i płeć, tytuł ubezpieczenia, stopień niepełnosprawności, wykonywanie pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, posiadanie ustalonego prawa do emerytury lub renty, adres zameldowania na stałe miejsce pobytu, adres zamieszkania, jeżeli jest inny niż adres zameldowania na stałe miejsce pobytu, adres do korespondencji, jeżeli jest inny niż adres zameldowania na stałe miejsce pobytu i adres zamieszkania, a także numer PESEL i NIP – w przypadku ubezpieczonych, a w razie gdy ubezpieczonemu nie nadano jeszcze tych numerów lub jednego z nich serię i numer dowodu osobistego lub paszportu. O wszelkich zmianach w stosunku do danych wskazanych w zgłoszeniu płatnik składek powinien zawiadomić ZUS w terminie 7 dni ich zaistnienia, bądź też stwierdzenia nieprawidłowości we własnym zakresie lub też otrzymania zawiadomienia o stwierdzeniu nieprawidłowości przez ZUS<sup>15</sup>.

Płatnik składek na ubezpieczenie społeczne przekazuje do ZUS, stosownie do treści art. 41 ust. 1 ustawy systemowej, raporty miesięczne po upływie każdego miesiąca kalendarzowego w terminie ustalonym dla rozliczania poszczególnych rodzajów składek. Imienny raport miesięczny, stosownie do

---

<sup>15</sup> Szczegółowy wzór zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego, jak i imiennego raportu miesięcznego określa rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 4 grudnia 1998 r. w sprawie określenia wzorów zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, imiennych raportów miesięcznych i imiennych raportów miesięcznych korygujących, zgłoszeń płatnika, deklaracji rozliczeniowych i deklaracji rozliczeniowych korygujących oraz innych dokumentów – Dz. U. z 1998 r., Nr 149, poz. 982 z późn. zm.

treści art. 4 pkt 6 ustawy systemowej zawiera informacje o osobie podlegającej ubezpieczeniom społecznym przedkładane ZUS-owi przez płatnika składek za dany miesiąc kalendarzowy, wśród których znajdują się: 1) nazwisko i imię, 2) wymiar czasu pracy, 3) zestawienie należnych składek na ubezpieczenia społeczne w podziale na ubezpieczenie: emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe, zawierające dane o: a) tytule ubezpieczenia, b) podstawie wymiaru składek, c) kwocie składki w podziale na należną od ubezpieczonego i płatnika składek oraz z innych źródeł finansowania oraz d) kwocie obniżenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe, wynikającego z ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o pracowniczych programach emerytalnych<sup>16</sup>, 5) podstawę wymiaru i kwotę składki na ubezpieczenie zdrowotne, z uwzględnieniem podziału na podmioty, które finansują składki, 6) rodzaje i okresy przerw w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne, 7) informacje o wypłacanych zasiłkach oraz wynagrodzeniach z tytułu niezdolności do pracy wypłacanych na podstawie Kodeksu pracy oraz o zasiłkach finansowanych z budżetu państwa, 8) oświadczenie płatnika składek, że dane zawarte w raporcie są zgodne ze stanem faktycznym, potwierdzone podpisem płatnika składek lub osoby przez niego upoważnionej, a nadto 9) informacje dotyczące płatnika składek, a także miesiąc i rok, których raport dotyczy, datę sporządzenia raportu miesięcznego oraz podpis płatnika lub osoby, która w jego imieniu raport sporządziła. Imienne raporty miesięczne mogą zawierać również informacje o złożeniu przez ubezpieczonego zawiadomienia o przekroczeniu rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, o którym mowa w art. 19 ust. 5 ustawy systemowej.

Z wyjątkiem czysto porządkowych danych, niemal wszystkie z informacji zamieszczonych w zgłoszeniu oraz w imiennym raporcie mają wpływ na prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego lub też ich wysokość, dlatego ich niezgłoszenie lub zgłoszenie danych nieprawdziwych skutkuje odpowiedzialnością na podstawie art. 219 k.k.

Art. 36 ust. 13 ustawy systemowej statuuje obowiązek zawiadomienia ZUS-u o wszelkich zmianach w stosunku do danych wykazanych w zgłoszeniu, o którym mowa w art. 36 ust. 10 ustawy systemowej. Zgłoszenie zmian powinno nastąpić w terminie 7 dni od zaistnienia zmian, stwierdzenia nieprawidłowości we własnym zakresie lub otrzymania zawiadomienia o stwierdzeniu nieprawidłowości przez ZUS.

Płatnik składek jest zobowiązany złożyć imienny raport miesięczny korygujący w formie nowego dokumentu zawierającego wszystkie prawidłowe informacje, o których wyżej mowa, jeżeli zachodzi konieczność korekty danych podanych w imiennym raporcie miesięcznym w przypadku stwierdzenia

---

<sup>16</sup> Dz. U. z 1997 r., Nr 139, poz. 932 z późn. zm.

nieprawidłowości przez płatnika składek we własnym zakresie lub przez ZUS. Nie koryguje się jednak danych podanych w imiennym raporcie miesięcznym w przypadku stwierdzenia przez płatnika składek we własnym zakresie lub przez ZUS różnicy w podstawie wymiaru składek w wysokości nieprzekraczającej 2,20 zł. Płatnik składek jest zobowiązany złożyć imienny raport miesięczny korygujący w terminie 7 dni od stwierdzenia nieprawidłowości we własnym zakresie lub otrzymania zawiadomienia o stwierdzeniu nieprawidłowości przez ZUS. Jeżeli konieczność korekty danych podanych w imiennym raporcie miesięcznym jest wynikiem stwierdzenia nieprawidłowości przez ZUS w drodze: 1) decyzji – imienny raport miesięczny korygujący powinien być złożony nie później niż w terminie 7 dni od uprawomocnienia się decyzji; 2) kontroli – imienny raport miesięczny korygujący powinien być złożony nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania protokołu kontroli.

Uchybienie tym terminom traktować należy w taki sam sposób jak niezgłoszenie<sup>17</sup>. Przyjąć należy, że niezawiadomienie o zmianach lub przedstawienie nieprawdziwych informacji o zmianach, jeśli mają one lub miałyby wpływ na prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego, bądź też na ich wysokość, wyczerpuje ustawowe znamiona występkę z art. 219 k.k. Pamiętać przy tym jednak należy, że płatnik składek zwolniony jest z obowiązku składania imiennych raportów miesięcznych za kolejny miesiąc w przypadku, gdy nie nastąpiły żadne zmiany w stosunku do miesiąca poprzedniego, a wpłaty dokonywane są w terminie w niezmienną wysokość. Zwolnienie nie dotyczy obowiązku składania raportu miesięcznego i nie zwalnia płatnika składek z obowiązku przekazania ubezpieczonemu informacji wynikających z raportu<sup>18</sup>.

Przestępstwo z art. 219 k.k. może być popełnione w dwóch formach: 1) zaniechania – niezgłoszenie wymaganych danych mających wpływ na prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz 2) działania – zgłoszenie nieprawdziwych danych. Pierwszą formą jest niezgłoszenie wymaganych danych, co w praktyce oznacza niezgłoszenie pracownika do ubezpieczenia społecznego; chodzi o tzw. „zatrudnienie na czarno”. Na równi z niezgłoszeniem do ubezpieczenia społecznego traktować należy nieprzedstawianie przez zobowiązanego do tego podmiot miesięcznych raportów mających wpływ na prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego, bądź też na ich wysokość<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> W. Radecki, (w:) M. Flemming, B. Michalski, W. Radecki, R. A. Stefański, J. Warylewski, J. Wojciechowska, A. Wąsek, J. Wojciechowski, *op. cit.*, s. 1157–1158.

<sup>18</sup> I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie społeczne. Część ogólna*, t. I, Warszawa 2003, s. 61.

<sup>19</sup> W. Radecki, (w:) M. Flemming, B. Michalski, W. Radecki, R. A. Stefański, J. Warylewski, J. Wojciechowska, A. Wąsek, J. Wojciechowski, *op. cit.*, s. 1157.



Niezgłoszenie wymaganych danych obejmuje całkowite powstrzymanie się od przekazania informacji właściwemu organowi, jak i powstrzymanie się od przekazania kompletnych danych, wymaganych przepisami prawa. Nie każde zgłoszenie niekompletnych danych skutkować będzie pociągnięciem do odpowiedzialności, o której mowa w art. 219 k.k. Koniecznym do tego bowiem jest by brak określonych informacji miał realny wpływ na ustalenie praw do świadczeń ubezpieczeniowych albo na ustalenie wysokości tych świadczeń.

Dla zrealizowania ustawowych znamion tej formy sprawczej wystarcza choćby jednokrotne niedopełnienie obowiązku rejestracyjnego. Przepisy prawa ubezpieczeń społecznych wyznaczają terminy, w jakich powinno nastąpić zgłoszenie do ubezpieczenia oraz terminy, w jakich powinny być zgłoszone poszczególne dane<sup>20</sup>. Upływ tych terminów przesądza o popełnieniu czynu. Późniejsze, dobrowolne, uzupełnienie wymaganych zgłoszeń może mieć wpływ na wymiar kary, a zwłaszcza może zostać potraktowane jako *quasi*-naprawienie szkody po dokonaniu przestępstwa<sup>21</sup>.

Druga forma zachowania się sprawcy polega na zgłoszeniu nieprawdziwych danych, tak przy zgłaszaniu do ubezpieczenia społecznego, jak i w raportach miesięcznych, które to dane mają wpływ bądź to na prawo do świadczeń, bądź też na ich wysokość. Podobnie jak i w przypadku przedstawionej powyżej alternatywnej formy sprawczej, odpowiedzialność karna grozi tylko wówczas, gdy dane miały realny wpływ na prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego bądź też ich wysokość.

W sytuacji, gdy płatnik składek na ubezpieczenie społeczne dokonuje zgłoszenia nieprawdziwych danych, którego następstwem jest uzyskanie przez pracownika świadczenia nienależnego lub też świadczenia w zawyżonej wysokości, zachowanie takie wyczerpuje ustawowe znamiona przestępstwa oszustwa (art. 286 § 1 k.k.) na szkodę instytucji ubezpieczeniowej. W tej bowiem sytuacji zachowanie sprawcy nie narusza praw osoby wykonującej pracę zarobkową, co jest warunkiem *sine qua non* odpowiedzialności z art. 219 k.k.

Przestępstwo z art. 219 k.k. jest przestępstwem formalnym. Do jego istoty nie należy wystąpienie jakiegokolwiek skutku. Nie jest koniecznym, by z uwagi na niedopełnienie obowiązków rejestracyjnych doszło do uszczerbienia praw konkretnej osoby z zakresu ubezpieczenia społecznego. Zanie-

<sup>20</sup> Zgłoszenie do ubezpieczenia społecznego, stosownie do art. 36 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych powinno nastąpić w terminie 7 dni od daty powstania obowiązku ubezpieczenia. Płatnik składek, stosownie do treści art. 41 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, przekazuje do ZUS-u imienne raporty miesięczne po upływie każdego miesiąca kalendarzowego, w terminie ustalonym dla rozliczenia składek.

<sup>21</sup> W. Wróbel, (w:) G. Bogdan, K. Buchała, Z. Cwiąkański, M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, J. Majewski, M. Rodzynekiewicz, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll, *op. cit.*, s. 693.

chaniu zgłoszenia lub podanie w zgłoszeniu nieprawdziwych danych musi mieć co najmniej potencjalne znaczenie dla ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości w odniesieniu do konkretnej osoby. Zaniechanie natomiast przekazania do właściwego organu tego samego typu danych może mieć różne znaczenie w sytuacji faktycznej oraz prawnej różnych osób<sup>22</sup>.

## Zbieg przepisów ustawy

Zarówno zgłoszenie do ubezpieczenia, jak i raport miesięczny są dokumentami w rozumieniu art. 115 § 14 k.k., a płatnik składek ubezpieczeniowych jest osobą upoważnioną do wystawienia takiego dokumentu, przeto jeżeli zgłasza w nim dane nieprawdziwe, które mają wpływ na prawo do świadczeń bądź też ich wysokość, to tym samym czynem potwierdza również nieprawdę, co z reguły czyni w celu osiągnięcia korzyści majątkowej albo poprzez uniknięcie płacenia składek, albo poprzez obniżenie ich wysokości, co uzasadnia kumulatywną kwalifikację przepisów art. 271 § 3 k.k. i art. 219 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k. Możliwym jest także kumulatywny zbieg art. 271 § 1 k.k. i art. 219 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k.<sup>23</sup>.

Zachowanie płatnika lub osoby zobowiązanej do działania w jego imieniu, polegające na niezgłaszaniu wymaganych ustawą danych lub zgłaszaniu nieprawdziwych danych wypełnia ustawowe znamiona wykroczenia opisanego w art. 98 ust. 1 pkt 2 ustawy systemowej. Zakres odpowiedzialności za to wykroczenie jest szerszy niż za występki z art. 219 k.k.

Niezgłoszenie osoby fizycznej do ubezpieczenia społecznego obejmuje zawsze dane mające wpływ na prawo i wysokość świadczenia, jak i te, które takiego wpływu nie mają. W przypadku, gdy sprawcą czynu opisanego w art. 219 k.k. jest płatnik składek, na którym spoczywa obowiązek zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego innej osoby wykonującej pracę zarobkową, a dane te mają wpływ na prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego, bądź też na ich wysokość, sprawca zaś działa umyślnie – to ponosi wówczas odpowiedzialność na podstawie art. 219 k.k. We wskazanej sytuacji nie ma mowy o idealnym zbiegu przestępstwa i wykroczenia (art. 10 k.w.), odpowiedzialność za przestępstwo jest odpowiedzialnością wyłączną. Wynika to z konstrukcji normatywnej przyjętej przez k.k., należy ją bowiem rozumieć

---

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> Odmienne poglądy w tym zakresie prezentuje J. Lachowski, który uważa, że płatnik składek, który najpierw przygotowuje zgłoszenie i zataja w nim pewne dane lub podaje dane nieprawdziwe, a następnie przekazuje je organowi rentowemu, dopuszcza się dwóch zachowań, a zatem i dwóch czynów. Każde z nich wyczerpuje znamiona innego czynu zabronionego – to pierwsze stypizowanego w art. 271 § 1, 2 lub 3 k.k., a to drugie z art. 219 k.k. – por. J. Lachowski, Odpowiedzialność karna płatnika składek – wybrane zagadnienia, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2004, nr 12, s. 25.

jako wyłączenie najpoważniejszych naruszeń prawa ubezpieczeń społecznych z ram odpowiedzialności za wykroczenie i uznanie ich za przestępstwa. Gdy natomiast brak jest któregokolwiek za znamion czynu zabronionego, o którym mowa w art. 219 k.k., mamy wówczas do czynienia z wykroczeniem opisanym w art. 98 ust. 1 pkt 2 ustawy systemowej<sup>24</sup>.

## Wysokość zagrożenia ustawowego

Występek stypizowany w art. 219 k.k. zagrożony jest grzywna, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Z uwagi na alternatywny charakter zagrożenia ustawowego w przypadku tego czynu zabronionego znajduje zastosowanie dyrektywa wyrażona w art. 58 § 1 k.k.<sup>25</sup>.

Z kolei art. 59 k.k. daje możliwość, gdy społeczna szkodliwość czynu nie jest znaczna i cele kary zostaną spełnione, do odstąpienia od wymierzenia kary, w przypadku równoczesnego orzeczenia środka karnego. W tej sytuacji art. 49 § 1 k.k. pozwala na orzeczenie świadczenia pieniężnego na rzecz instytucji, stowarzyszenia, fundacji lub organizacji społecznej wpisanej do wykazu prowadzonego przez Ministra Sprawiedliwości, której podstawowym zadaniem lub celem statutowym jest spełnianie świadczeń na określony cel społeczny, bezpośrednio związany z ochroną dobra naruszonego lub zagrożonego przestępstwem, za które skazano sprawcę, z przeznaczeniem na ten cel, którego to wysokość nie może przekroczyć kwoty 20.000 złotych.

Jeżeli spełnione zostaną przesłanki określone w art. 66 § 1 k.k., możliwe jest, z uwagi na wysokość zagrożenia ustawowego, zastosowanie wobec sprawcy komentowanego występkę instytucji warunkowego umorzenia postępowania.

Gdy przestępstwo z art. 219 k.k. zostało popełnione w związku z prowadzeniem przez sprawcę określonego rodzaju działalności gospodarczej, sąd, wymierzając karę, winien rozważyć możliwość orzeczenia środka karnego w postaci zakazu prowadzenia określonej działalności gospodarczej (art. 41 § 2 k.k.<sup>26</sup>).

<sup>24</sup> W. Radecki, (w:) M. Flemming, B. Michalski, W. Radecki, R. A. Stefański, J. Warylewski, J. Wojciechowska, A. Wąsek, J. Wojciechowski, *op. cit.*, s. 1159.

<sup>25</sup> Przepis ten określa zasadę preferencji kar nieizolacyjnych we wszystkich tych przypadkach, w których sąd, wymierzając karę sprawcy czynu zabronionego, ma możliwość wyboru rodzaju kary. Dotyczy to w szczególności sankcji alternatywnych przewidujących za przestępstwo karę pozbawienia wolności (w k.k. w wymiarze od roku do lat 2) obok kary ograniczenia wolności i grzywny bądź też obok jednej z tych kar – por. A. Marek, Komentarz do kodeksu karnego, Część ogólna, Warszawa 1999, s. 169.

<sup>26</sup> Z istoty działalności gospodarczej wynika, iż przedsiębiorca najczęściej korzysta z pracy najmnej. Naruszenie przepisów prawa o ubezpieczeniach społecznych zatrudnionych u danego pracodawcy pracowników pozostaje niewątpliwie w związku z prowadzoną dzia-

Na podstawie art. 50 k.k. możliwe jest też orzeczenie środka karnego w postaci podania wyroku do publicznej wiadomości.

Nie jest możliwe natomiast wymierzenie środka karnego w postaci obowiązku naprawienia szkody w całości lub w części, na podstawie art. 46 § 1 k.k., nawet wówczas, gdy szkoda taka rzeczywiście powstała: przepis ten bowiem nie wymienia wśród rodzaju przestępstw, za które środek ten może być orzeczony, nie tylko przestępstw z art. 219 k.k., ale również żadnego spośród spenalizowanych w k.k. czynów zabronionych przeciwko prawom pracownika, co wymaga pilnych zmian ustawodawczych w tym zakresie.

W stosunku do sprawcy przestępstwa z art. 219 k.k., wobec którego sąd zastosował dobrodziejstwo warunkowego zawieszenia wykonania orzeczonej kary, możliwe jest orzeczenie obowiązku naprawienia szkody w oparciu o art. 72 § 2 k.k.

---

łalnością gospodarczą. W takim przypadku spełnione są przesłanki orzeczenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej, o ile dalsze jej prowadzenie grozi kolejnymi naruszeniami przepisów o ubezpieczeniach społecznych – zob. W. Wróbel, (w:) G. Bogdan, K. Buchała, Z. Cwiąkański, M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, J. Majewski, M. Rodzyńkiewicz, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll, Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do art. 117–277 kodeksu karnego, Kraków 1999, s. 689. Działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły – art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1807 z późn. zm.). W razie orzeczenia zakazu prowadzenia określonej działalności gospodarczej, sąd przesyła odpis wyroku odpowiedniemu organowi administracji rządowej lub samorządu terytorialnego, właściwemu dla miejsca zamieszkania skazanego lub dla miejsca prowadzenia działalności gospodarczej objętej zakazem (art. 181 k.k.w.). Jeżeli skazany, w związku z prowadzeniem określonej działalności gospodarczej, należy do zrzeszenia zawodowego, stowarzyszenia, związku lub cechu albo innej organizacji gospodarczej, sąd zawiadamia je o orzeczeniu zakazu prowadzenia określonej działalności gospodarczej (art. 183 k.k.w.).