

UCHWAŁA Z DNIA 30 WRZEŚNIA 2003 R.

I KZP 24/03

Organom Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (upoważnionym przez nie osobom) – na podstawie art. 66 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) w zw. z art. 17 § 3 k.p.s.w. – przysługują uprawnienia oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia, które zostały ujawnione w zakresie działania Zakładu, i w których wystąpił on z wnioskiem o ukaranie.

Przewodniczący: Sędzia SN F. Tarnowski.

Sędziowie SN: R. Sądej (sprawozdawca), J. Skwierawski.

Zastępca Prokuratora Generalnego: R.A. Stefański.

Sąd Najwyższy w sprawie Krystyny J., po rozpoznaniu przekazanego na podstawie art. 441 § 1 k.p.k. przez Sąd Okręgowy w G. postanowieniem z dnia 30 maja 2003 r., zagadnienia prawnego wymagającego zasadniczej wykładni ustawy:

„Czy w zakres środków prawnych właściwych organom administracji państwowej, przyznanych Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych na podstawie art. 66 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) wchodzi uprawnienia oskarżyciela publicznego, o których mowa w art. 17 § 3 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia?”

u c h w a l i ł u d z i e l i ć o d p o w i e d z i j a k w y ż e j.

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy zagadnienie prawne przekazał do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu w toku rozpoznawania zażalenia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na postanowienie Sądu Rejonowego w T. z dnia 19 lutego 2003 r. o umorzeniu postępowania. Postanowieniem tym, na podstawie art. 5 § 1 pkt 9 k.p.s.w., Sąd Rejonowy umorzył postępowanie w sprawie przeciwko Krystynie J. o wykroczenie z art. 98 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, wszczęte wnioskiem o ukaranie złożonym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Sąd pierwszej instancji uznał, że ZUS nie należy do podmiotów, którym przepis art. 17 § 3 k.p.w. nadał uprawnienia oskarżyciela publicznego ani też uprawnień takich nie nadała mu Rada Ministrów w trybie przewidzianym w kolejnym paragrafie tego artykułu. W konsekwencji – zdaniem Sądu Rejonowego – skoro wniosek o ukaranie złożył podmiot do tego nieuprawniony, w sprawie zaistniała ujemna przesłanka procesowa (brak skargi uprawnionego oskarżyciela), implikująca umorzenie postępowania.

Orzeczenie to zaskarżył Dyrektor Oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w T., prezentując stanowisko, iż przepis art. 66 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, przyznaje Zakładowi prawne podstawy do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w takich ramach, jakie zakreśla art. 17 § 3 k.p.s.w.

Rozpoznając środek odwoławczy Sąd Okręgowy co do wykładni obu powyższych przepisów powziął wątpliwości, które znalazły wyraz w sformułowaniu przedstawionego na wstępie zagadnienia prawnego. W uzasadnieniu swego wystąpienia Sąd odwoławczy wskazał na możliwość takiej interpretacji tych przepisów, jaką zaprezentował Sąd Rejonowy, ale podkreślił też wagę i znaczenie argumentacji zawartej w zaża-

leniu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w znacznej części ją podziela-
jąc. Sąd Okręgowy uznał jednakże, iż kwestia ta wymaga zasadniczej
wykładni ustawy i skorzystał z możliwości określonych w art. 441 § 1
k.p.k.

Prokurator Krajowy złożył wniosek o podjęcie uchwały o treści
zgodnej ze stanowiskiem przedstawionym w zażaleniu Zakładu Ubez-
pieczeń Społecznych.

Sąd Najwyższy rozważył, co następuje:

W pierwszym rzędzie należy stwierdzić, iż w przedmiotowej spra-
wie, w sposób nie wymagający bliższego przedstawiania, zostały speł-
nione wszelkie przesłanki przewidziane w art. 441 § 1 k.p.k., uzasadnia-
jące dokonanie przez Sąd Najwyższy zasadniczej wykładni ustawy: art.
66 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz art. 17 § 3
k.p.s.w.

Komentatorzy kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia,
objaśniając treść jego art. 17 § 3 k.p.s.w. i prezentując podmioty posia-
dające uprawnienia oskarżycieli publicznych, organów Zakładu Ubezpie-
czeń Społecznych wśród nich nie wymieniali (*vide*: T. Grzegorzcyk, Ko-
mentarz, Warszawa 2002, s. 122-125; J. Lewiński, Komentarz, Warsza-
wa 2002, s. 56-59). Podobnie R. A. Stefański pominął Zakład Ubezpie-
czeń Społecznych w publikacji „Oskarżyciel publiczny w sprawach o wy-
kroczenia”, szczegółowo wskazując liczne instytucje będące oskarżycie-
lami bądź mające takie uprawnienia („Prok. i Pr. 2002, z. 1, s. 53-63).
Warto jednocześnie dodać, iż wspomniani autorzy nie wyrażali negatyw-
nego stanowiska co do omawianych uprawnień przedstawicieli Zakładu
Ubezpieczeń Społecznych. Sąd Najwyższy dotychczas w tej sprawie się
nie wypowiedział.

Taki stan rzeczy wiązać zapewne należy z bardzo istotnymi zmia-
nami ustrojowymi, jakie nastąpiły w sytuacji prawnej Zakładu , po wejściu

w życie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, a więc od 1 stycznia 1999 r. Zgodnie bowiem z przepisem art. 7 ust. 2 uprzednio obowiązującej ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 1989 r. Nr 25, poz. 137), Zakład Ubezpieczeń Społecznych był „centralnym organem administracji państwowej”. Z kolei przepis art. 27 § 2 k.p.s.w. z 1971 r., choć wielokrotnie nowelizowany, zawsze jednak przewidywał, że „organom administracji państwowej” bądź „organom administracji rządowej lub samorządowej” przysługiwały uprawnienia oskarżyciela publicznego w sprawach, w których w zakresie swojego działania złożyły wnioski o ukaranie. Jednocześnie zapisów w obu tych nieobowiązujących już ustawach nie pozostawiała żadnych wątpliwości co do uprawnień oskarżycielskich organów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w sprawach o wykroczenia przewidziane w art. 41 ustawy o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych.

Z dniem 1 stycznia 1999 r. ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych Zakład Ubezpieczeń Społecznych określiła jako „państwową jednostkę organizacyjną, posiadającą osobowość prawną”, której w zakresie prowadzonej działalności „przysługują środki prawne właściwe organom administracji państwowej” – art. 66 ust. 1 i 4 ustawy. W systematyce ustawy jest to pierwszy przepis w rozdziale 7 zatytułowanym „Zakład Ubezpieczeń Społecznych”, statuujący fundamenty ustrojowe tej instytucji, a zatem dotyczący wszystkich dalszych regulacji, szczegółowo określających jej sposób funkcjonowania.

Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, który wszedł w życie w dniu 17 października 2001 r., w art. 17 § 3 przewiduje, że „organom administracji rządowej i samorządowej” przysługują uprawnienia oskarżyciela publicznego wówczas, gdy w zakresie swojego działania ujawniły wykroczenie i wystąpiły z wnioskiem o ukaranie.

Analizując powyższe przepisy obu ustaw, nie można nie dostrzec ich daleko idących zbieżności z regulacją obowiązującą zarówno przed wejściem w życie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, jak i przed wejściem w życie kodeksu postępowania w sprawach o wyroczenia z 2001 r. W wyniku przekształceń ustrojowych państwa, od 1999 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych stał się niezależną „jednostką organizacyjną”, przestając być elementem „administracji państwowej”, jak go sytuowała poprzednia ustawa. Rozwiązanie takie ewidentnie zmierzało w kierunku wzmocnienia statusu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a nie w celu ograniczenia jego kompetencji. Dlatego też ustawodawca „wypozażył” Zakład w możliwość posługiwania się wszelkimi „środkami prawnymi właściwymi organom administracji państwowej”. Nie występują żadne racjonalne argumenty, które przemawiałyby przeciwko przyjęciu, że do katalogu tych „środków prawnych” nie należą „uprawnienia oskarżyciela publicznego”, o których mowa w art. 17 § 3 k.p.s.w. Wprawdzie w art. 66 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest mowa o „organach administracji państwowej”, a w art. 17 § 3 k.p.s.w. o „organach administracji rządowej i samorządowej”, ale nie może ulegać wątpliwości, że – z punktu widzenia analizowanego zagadnienia – nie ma pomiędzy tymi zwrotami merytorycznej różnicy. Wszak zwrot „organa administracji rządowej i samorządowej” (wprowadzony po raz pierwszy do art. 27 § 2 k.p.s.w. z 1971 r. nowelizacją z 28 sierpnia 1998 r. – Dz. U. Nr 113, poz. 717) był wyłącznie dostosowaniem zapisu ustawy do funkcjonujących po zmianach ustrojowych struktur samorządowych (por. zapisy ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie – Dz. U. Nr 99, poz. 631), w żadnej mierze nie ograniczającym uprawnień oskarżycielskich jednostek dotychczas je posiadających.

Skoro zatem do przysługujących Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych „środków prawnych” należą także uprawnienia oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia, to zupełnie już oczywiste staje się uprawnienie organu tej jednostki do wystąpienia z wnioskiem o ukaranie za wykroczenia przewidziane w art. 98 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. W przepisach art. 68 – 71 tej ustawy zakres działania Zakładu określony został bardzo szeroko, a w art. 68 ust. 1 pkt 1 i 6, wprost przewidziano kompetencje do stwierdzania i ustalania obowiązku ubezpieczeń społecznych oraz do kontroli wykonywania przez płatników składek. W bezpośrednim związku z tymi przepisami pozostaje treść art. 98 ustawy, typizującego wykroczenia „płatnika składek albo osoby zobowiązanej do działania w imieniu płatnika”. Zatem wręcz do obowiązków pracowników Zakładu Ubezpieczeń Społecznych należy również dokonywanie ustaleń w zakresie stwierdzania znamion wykroczeń przewidzianych w art. 98 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Konsekwencją dokonania takich pozytywnych ustaleń powinno być sporządzenie wniosku o ukaranie i złożenie go we właściwym sądzie. W pełni podzielić należy stanowisko wyrażone przez Prokuratora Krajowego w złożonym wniosku, iż zupełnie nieracjonalna byłaby sytuacja, iżby ściganiem wykroczeń z art. 98 ustawy miał zajmować się zupełnie inny organ niż ten, który ujawnił fakty stanowiące podstawę ścigania.

Niezależnie od powyższej argumentacji, warte odnotowania jest stanowisko prezentowane przez osoby zajmujące się problematyką ubezpieczeń społecznych, ale nie przez pryzmat zagadnień związanych z prawem karnym. B. Majkowski w publikacji: Inspektorzy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych kontrolują Twoją firmę wprost stwierdził: „Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie ma uprawnień do bezpośredniego nakładania grzywny; kieruje natomiast wnioski o ukaranie nierzetelnych płatników do właściwych sądów” (Warszawa 2003, Poradnik 149, s. 88-89).

Podsumowując powyższe rozważania należy stwierdzić, że wykładnia gramatyczna przepisów art. 66 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz art. 17 § 3 k.p.s.w., prowadzi do wniosku, że organom Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przysługują uprawnienia oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia ujawnione w zakresie swojego działania. Za interpretacją taką nadto wyraźnie przemawiają wykładnia historyczna, systemowa i funkcjonalna. Taki stan rzeczy upoważnia do podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały o treści przedstawionej w części dyspozytywnej.