



Sygn. akt P 29/09

# WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 18 listopada 2010 r.

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Kotlinowski – przewodniczący

Adam Jamróz

Teresa Liszcz – sprawozdawca

Ewa Łętowska

Marek Mazurkiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądów przedstawiających pytania prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 18 listopada 2010 r., połączonych pytań prawnych:

- 1) Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi Wydział VI Karny, sygn. akt VI K 180/10, czy art. 218 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.) w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, odpowiedzialności za przestępstwo i dodatkowej opłaty, o której mowa w art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74, ze zm.), jest zgodny z art. 2 Konstytucji, art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364) oraz art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167),

2) Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi Wydział XVII Karny, sygn. akt XVII W 641/10, czy art. 98 ust. 1 pkt 1 oraz art. 98 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 98 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w zakresie, w jakim dopuszczają stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, odpowiedzialności za wykroczenie i dodatkowej opłaty, o której mowa w art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, są zgodne z art. 2 Konstytucji, art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych,

orzeka:

## I

**1. Art. 218 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.) oraz art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 i Nr 218, poz. 1690 oraz z 2010 r. Nr 105, poz. 668) przez to, że dopuszczają wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, odpowiedzialność za przestępstwo i dodatkową opłatę, o której mowa w art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, są niezgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu (Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364) oraz z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).**

**2. Art. 98 ust. 1 pkt 1 i art. 98 ust. 2 w związku z art. 98 ust. 1 pkt 1 oraz art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przez to, że dopuszczają wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, odpowiedzialność za wykroczenie i dodatkową opłatę, o której mowa w art. 24 ust. 1 tej ustawy, są niezgodne z art. 2 Konstytucji, z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.**

## II

**Przepisy wymienione w części I tracą moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.**

## UZASADNIENIE

## I

1. Postanowieniem z 8 czerwca 2009 r., uzupełnionym postanowieniem z 14 lipca 2009 r., Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi, XIX Wydział Grodzki (dalej: sąd pytający), w związku ze sprawą Rafała K. (sygn. akt XIX K 502/09), wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 218 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.), w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn odpowiedzialności za przestępstwo i dodatkowej opłaty, o której mowa w art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74, ze zm.; dalej: ustawy systemowej), jest zgodny z art. 2 Konstytucji, art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364; dalej: Protokół nr 7 do Konwencji) oraz art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: MPPOiP).

Postanowieniem z 17 czerwca 2009 r., Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi, XIX Wydział Grodzki (dalej: sąd pytający), w związku ze sprawą Wojciecha G. (sygn. akt XIX W 330/09), zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 98 ust. 1 pkt 1 oraz art. 98 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 98 ust. 2 ustawy systemowej, w zakresie, w jakim dopuszczają stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn odpowiedzialności za wykroczenie i dodatkowej opłaty, o której mowa w art. 24 ust. 1 tej ustawy, są zgodne z art. 2 Konstytucji, art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji oraz art. 14 ust. 7 MPPOiP.

1.1. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 28 lipca 2009 r., z uwagi na tożsamość przedmiotu pytania prawnego Sądu Rejonowego dla Łodzi- Śródmieścia w Łodzi, XIX Wydział Grodzki z 8 czerwca 2009 r. (sygn. akt XIX K 502/09) i pytania

prawnego Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi, XIX Wydział Grodzki z 17 czerwca 2009 r. (sygn. akt XIX W 330/09) zostały one przekazane do łącznego rozpoznania pod wspólną sygnaturą akt P 29/09.

1.2. Pismem z 8 lutego 2010 r. Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi, VI Wydział Karny, poinformował, że rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie zniesienia sądów grodzkich (Dz. U. Nr 221, poz. 1745), zlikwidowano XIX Wydział Grodzki Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi, z którego pochodzą pytania prawne w sprawach o sygn. akt XIX K 502/09 i XIX W 330/09.

Sprawa o sygn. akt XIX K 502/09 została zarejestrowana w VI Wydziale Karnym Sądu Rejonowego w Łodzi pod sygn. akt VI K 180/10, a sprawa o sygn. akt XIX W 330/09 w XVII Wydziale Karnym pod sygn. akt XVII W 641/10.

1.3. Zawisłe przed sądami pytającymi sprawy dotyczyły następujących stanów faktycznych:

Rafał K., jako właściciel firmy zatrudniał pracowników, lecz nie opłacał za nich składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Ubezpieczeń Zdrowotnych w okresie od lipca 2005 r. do lutego 2009 r. 25 października 2005 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy systemowej, wymierzył mu opłatę dodatkową za nieodprowadzanie składek za okres od maja do sierpnia 2005 r.; decyzja o wymierzeniu tej opłaty uprawomocniła się. Następnie prokurator skierował do sądu akt oskarżenia z wnioskiem o skazanie go w trybie art. 335 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) – (to jest bez przeprowadzenia rozprawy) za ten sam czyn zakwalifikowany jako przestępstwo określone w art. 218 § 1 k.k., popełnione w okresie od lipca 2005 r. do lutego 2009 r.

Wojciech G., będąc zobowiązany jako pracodawca-płatnik do płacenia składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, nie uiszczał ich za okres od marca 2008 r. do lutego 2009 r. 12 lutego 2009 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy systemowej, wymierzył Wojciechowi G. opłatę dodatkową za niepłacenie składek:

– na ubezpieczenie społeczne za okres: od listopada do grudnia 2007 r. oraz za marzec 2008 r.;

– na ubezpieczenie zdrowotne za okres: od września do października 2005 r., od grudnia 2005 r. do kwietnia 2006 r., czerwiec 2006 r., od stycznia do marca 2007 r., od listopada do grudnia 2007 r. oraz od marca do grudnia 2008 r.;

– na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za okres: od września 2005 r. do kwietnia 2006 r., czerwiec 2006 r., od stycznia do marca 2007 r., od listopada do grudnia 2007 r., od lutego do grudnia 2008 r.

Decyzja o wymierzeniu Wojciechowi G. opłaty dodatkowej uprawomocniła się 23 maja 2009 r. Jednocześnie 24 marca 2009 r. ZUS złożył wniosek do sądu o ukaranie Wojciecha G. za wykroczenie wynikające z art. 98 ust. 1 pkt 1 i 6 oraz ust. 2 ustawy systemowej.

1.4. Wątpliwości sądów pytających dotyczące konstytucyjności przepisów mających zastosowanie do obu stanów faktycznych wzbudziła dopuszczalność stosowania wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, polegający na niedopełnieniu przez płatnika obowiązku terminowego opłacania w pełnej wysokości składek na ubezpieczenie społeczne (i niektórych innych składek pobieranych przez ZUS), odpowiedzialności za przestępstwo bądź odpowiedzialności za wykroczenie oraz sankcji administracyjno-karnej, określanej przez ustawę jako „dodatkowa opłata”. Zdaniem pytającego sądu, taki stan prawny narusza zasadę państwa prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji, gdyż kumulowanie odpowiedzialności administracyjno-karnej i karnej stanowi wyraz nadmiernego rygoryzmu prawnego i nie uwzględnia w żadnym stopniu interesu oskarżonego, który poniósł już karę administracyjną. W opinii sądu pytającego, jest on sprzeczny również z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji oraz z art. 14 ust. 7 MPPOiP.

Od rozstrzygnięcia wątpliwości co do konstytucyjności powołanych przepisów zależy, zdaniem sądu pytającego, rozstrzygnięcie obu rozpatrywanych spraw. Orzeczenie o ich niezgodności z art. 2 Konstytucji spowodowałoby bowiem konieczność wyłączenia z opisu czynów przypisanych obwinionym okresu, za który wymierzono im opłatę dodatkową. W konsekwencji należałoby dokonać korekty wysokości szkody wyrządzonej przez oskarżonych, co z kolei miałoby wpływ na wymiar kary i „rozmiar mogących mieć zastosowanie środków karnych i probacyjnych”. Taka kwalifikacja wymagałaby również zmiany trybu rozpoznawania sprawy: w sprawie o przestępstwo z art. 218 § 1 k.k. należałoby przeprowadzić rozprawę, zamiast posiedzenia w trybie art. 335 k.p.k.; w sprawie o wykroczenie z art. 98 ust. 1 pkt 1 ustawy systemowej należałoby, w miejsce trybu nakazowego, przeprowadzić rozprawę.

2. W piśmie z 14 września 2009 r. Marszałek Sejmu (dalej: Marszałek) w imieniu Sejmu wniósł o stwierdzenie niezgodności z art. 2 Konstytucji, art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 Konwencji oraz art. 14 ust. 7 MPPOiP, przepisów wskazanych w pytaniu prawnym. Dokonując oceny celu i funkcji prawnej opłaty dodatkowej, przewidzianej w art. 24 ust. 1 ustawy systemowej, Sejm określił ją jako *sui generis* sankcję za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązku opłacenia składek, której celem nie jest jednak „automatyczne” karanie płatnika niewywiązującego się ze swych powinności w stosunku do ZUS, lecz raczej jego zdyscyplinowanie. Opłata dodatkowa powinna być, zdaniem Sejmu, wymierzana jedynie w sytuacji, gdy możliwe jest przypisanie płatnikowi winy w niedopełnieniu obowiązków względem ZUS. Marszałek podkreślił, że opłata dodatkowa, mimo swych administracyjnoprawnych cech, ma realizować cel *stricte* penalny. Jest zatem typowym środkiem administracyjno-karnym.

Sejm przychylił się do argumentacji sądu pytającego, dostrzegając w niej odwołanie do zasady *ne bis in idem*, której znaczenie w systemie prawa było wielokrotnie podkreślane przez Trybunał Konstytucyjny. Zdaniem Sejmu, nie ulega wątpliwości, że to samo zachowanie płatnika będącego osobą fizyczną, polegające na nieopłaceniu składek, może wypełnić zarówno dyspozycję art. 24 ust. 1 zdanie pierwsze, jak i art. 98 ust. 1 pkt 1 ustawy systemowej. Taka sytuacja prowadzi do zbiegu odpowiedzialności administracyjno-karnej i odpowiedzialności za wykroczenie (odpowiedzialności karnej *sensu largo*). Takie samo co do istoty zachowanie płatnika – będącego osobą fizyczną – może wypełnić dyspozycję art. 218 § 1 k.k. i wtedy może dojść do zbiegu sankcji z art. 24 ustawy systemowej i odpowiedzialności z art. 218 § 1 k.k. Nie ma przy tym w polskim systemie prawnym normy, która wskazywałaby, jak powinna kształtować się odpowiedzialność płatnika w razie wystąpienia takiego zbiegu. Marszałek przytoczył orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (wyroki TK z: 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 30 oraz 4 września 2007 r., sygn. P 43/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 95), w którym Trybunał stwierdza, że stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn sankcji administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenia lub za przestępstwo skarbowe narusza zasadę państwa prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

W obu przypadkach będących przedmiotem pytania prawnego może zatem dojść do podwójnego ukarania płatnika za ten sam czyn. Wskazane powyżej zbiegi, zdaniem Sejmu, umożliwiają kumulowanie wobec płatnika sankcji o charakterze represyjnym

wymierzonych za ten sam czyn, co jest sprzeczne zarówno z art. 2 Konstytucji, jak i art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji oraz art. 14 ust. 7 MPPOiP.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 2 października 2009 r. wniósł, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), o umorzenie postępowania wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Prokurator Generalny nie podzielił wątpliwości konstytucyjnych sądu pytającego. W uzasadnieniu swego stanowiska przytoczył następującą argumentację. Opłata dodatkowa przewidziana w art. 24 ust. 1 ustawy systemowej stanowi *sui generis* sankcję za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązku opłacania składek. Jej celem nie jest „automatyczne” karanie płatnika, lecz jego zdyscyplinowanie do terminowego odprowadzania składek. Opłatę wymierza się przy uwzględnieniu innych okoliczności dotyczących sytuacji płatnika, takich jak jego uprzedni stosunek do obowiązku opłacania składek, co wskazuje na konieczność ustalenie winy płatnika. Opłata ta w istocie jest szczególnym rodzajem dolegliwości ekonomiczno-finansowej, wykazującym cechy sankcji karnej. Wskazaniem przez sąd pytający okresem, którego mogło dotyczyć podwójne karanie tego samego sprawcy za ten sam czyn, jest lipiec i sierpień 2005 r.

W pytaniu prawnym sąd pytający zakłada, że art. 218 § 1 k.k. dopuszcza ponowne – obok wymierzonej opłaty dodatkowej – ukaranie za ten sam czyn, naruszając tym samym art. 2 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora, sąd pytający, wprawdzie nie wprost, ale nawiązuje do zasady *ne bis in idem*, wyprowadzonej z art. 2 Konstytucji w części wyrażającej zasadę państwa prawnego oraz z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Jednakże, w ocenie Prokuratora Generalnego, odpowiednie postępowanie sądu w kwestii oceny zaistnienia znamion czynu zabronionego (jego opisu i rodzaju winy sprawcy) i zastosowania sankcji za ten czyn należy do sfery stosowania prawa, która, co do zasady, nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Wskazując na stanowisko doktryny, Prokurator stwierdził, 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. Dodatkowo, zdaniem Prokuratora, sąd pytający nie wykazał, że w omawianej sytuacji art. 218 § 1 k.k. nie może być zastosowany w zgodzie z zasadą *ne bis in idem*. Sam bowiem sąd podkreśla, że żadne argumenty nie przemawiają za koniecznością odrębnego ukarania za czyn objęty wymierzoną wcześniej sankcją

administracyjną. Trudno jest więc, zdaniem Prokuratora, zgodzić się z wątpliwościami sądu co do konstytucyjności art. 218 § 1 k.k. i koniecznością poddania ich pod rozwagę Trybunału Konstytucyjnego, co jest dopuszczalne jedynie w sytuacjach, które wykraczają poza wymierzanie sprawiedliwości.

Na poparcie tej tezy Prokurator przywołał stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w postanowieniu z 28 września 2006 r., sygn. akt I KZP 20/06 (OSNKW nr 10/2006, poz. 89), które – jego zdaniem – nie wyklucza posiłkowania się, na zasadzie dopuszczalnej analogii na korzyść, instytucjami kodeksu karnego i traktowania ich jako modelowych rozstrzygnięć określających zasady odpowiedzialności represyjnej. Zdaniem Prokuratora, w zgodnej z zasadami konstytucyjnymi praktyce sądów uprzednie wymierzenie za określony czyn opłaty dodatkowej powinno być uznane przez sąd za „stan przypominający powagę rzeczy osądzonej i stanowić negatywną przesłankę procesową”.

Zdaniem Prokuratora, w niniejszej sprawie nie mają bezpośredniego zastosowania dwa wyroki Trybunału Konstytucyjnego powoływane przez sąd pytający, w których Trybunał stwierdził niezgodność z art. 2 Konstytucji stosowania wobec tej samej osoby za ten sam czyn sankcji administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenia lub za przestępstwa skarbowe (wyrok TK z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97; wyrok TK z 4 września 2007 r., sygn. P 43/06). Trybunał oceniał w nich bowiem przepisy przewidujące obligatoryjnie („automatycznie”) wymierzane sankcje administracyjne, w zbiegu z przepisami o odpowiedzialności za przestępstwo albo wykroczenie, natomiast w niniejszej sprawie chodzi o sankcję administracyjno-karną (opłatę dodatkową), której wymierzenie jest fakultatywne.

Na koniec Prokurator Generalny podniósł, że przedstawiona powyżej argumentacja, wskazująca na niedopuszczalność orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o art. 218 § 1 k.k. w zakresie określonym przez sąd, ma analogiczne odniesienie także do poddanego kontroli art. 98 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 98 ust. 2 ustawy systemowej, który penalizuje wykroczenie polegające na niedopełnieniu obowiązku terminowego opłacania składek. Także w tym przypadku, zdaniem Prokuratora, „sąd orzekający w sprawie o wykroczenie, w której wcześniej doszło do wymierzenia za ten sam czyn opłaty dodatkowej, zobowiązany jest do zastosowania zasady *ne bis in idem*, jeśli zasady tej nie dostrzegł oskarżyciel (Zakład Ubezpieczeń Społecznych), wnoszący o ukaranie za czyny, za które już wcześniej sam wymierzył opłatę dodatkową”.



4. Sąd pytający, postanowieniem z 2 listopada 2009 r., odniósł się do pisma Prokuratora Generalnego z 2 października 2009 r., wnosząc o nieumarzanie postępowania. Sąd, opierając się na brzmieniu przepisów będących przedmiotem pytania prawnego, analizie orzecznictwa Sądu Najwyższego oraz poglądów doktryny, podtrzymał swe stanowisko, że stosowanie zasady *ne bis in idem* wyrażonej w art. 17 § 7 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 1997 r., Nr 89, poz. 555, ze zm.) pozostaje ograniczone wyłącznie do orzeczeń wydanych w postępowaniu karnym. Jako dodatkowy powód, dla którego konieczna jest interwencja Trybunału Konstytucyjnego, sąd pytający wskazał, że istnieje utrwalona linia orzecznicza oraz praktyka prokuratorska wskazująca, iż wymierzenie kary administracyjnej za niepłacenie składek ZUS nie jest ujemną przesłanką karnoprosową i nie wyłącza karnoprawnej odpowiedzialności płatnika. Zdaniem sądu pytającego, umorzenie postępowania w niniejszej sprawie, ze wskazaniem w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego na możliwość rozwiązania zasygnalizowanego problemu zbiegu sankcji w drodze właściwego stosowania prawa, nie musi okazać się skuteczne. Zagadnienie jest natomiast niezmiernie istotne, albowiem dotyczy ochrony podstawowych praw obywatelskich. Sąd przypomniał również, że we wszystkich dotychczasowych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego dotyczących kwestii naruszenia zasady *ne bis in idem* przez kumulowanie sankcji administracyjnych i sankcji karnych za ten sam czyn Trybunał nie dostrzegł możliwości zgodnej z Konstytucją interpretacji kwestionowanych przepisów przez sąd orzekający.

## II

Na rozprawie 18 listopada 2010 r. przedstawiciel sądów pytających oraz uczestnicy postępowania podtrzymali w zasadzie zajęte w pismach stanowiska. Przedstawiciel sądów pytających doprecyzował, że art. 24 ust. 1 ustawy systemowej kwestionuje tylko w zakresie, w jakim dotyczy płatnika składek będącego osobą fizyczną, gdyż tylko w takim przypadku możliwy jest zbieg wymierzenia dodatkowej opłaty z odpowiedzialnością za wykroczenie lub przestępstwo. Natomiast Prokurator Generalny, w swoim końcowym wystąpieniu stwierdził, że w przypadku nieuwzględnienia przez Trybunał Konstytucyjny wniosku o umorzenie postępowania w rozpoznawanej sprawie, wnosi o uznanie, że art. 98 ust. 1 pkt 1 oraz art. 98 ust. 2 w związku z art. 98 ust. 1

pkt 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, w zakresie, w jakim dopuszczają stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, odpowiedzialności za wykroczenie i dodatkowej opłaty, o której mowa w art. 24 ust. 1 tej ustawy, są niezgodne z art. 2 Konstytucji. W zakresie pozostałych wzorców Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania ze względu na zbędność.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

#### 1. **Dopuszczalność pytania prawnego.**

1.1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie utrwalił się pogląd o konieczności spełnienia przez takie pytanie trzech przesłanek: a) podmiotowej – wedle której może to uczynić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatywy i egzekutywy; b) przedmiotowej – w myśl której przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą oraz c) funkcjonalnej – która uzasadnia wystąpienie z pytaniem tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się (zawisłej) przed sądem (por. postanowienia TK z: 27 kwietnia 2004, sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68; 12 kwietnia 2000 r., sygn. P 14/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 90; 10 października 2000 r., sygn. P 10/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 195; Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 216 i n.; R. Hauser, A. Kabat, *Pytania prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 31 i n.; A. Wasilewski, *Przedstawianie pytań prawnych Trybunałowi Konstytucyjnemu przez sądy (art. 193 Konstytucji)*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 8, s. 27 i n.).

W rozważanej sprawie nie ma wątpliwości co do spełnienia przesłanki podmiotowej – pytania pochodzą niewątpliwie od sądów, oraz przesłanki przedmiotowej –

zaskarżone zostały przepisy ustaw. Konieczne jest natomiast szczegółowe rozważenie spełnienia przesłanki funkcjonalnej.

Pytanie prawne jest instytucją procedury konkretnej kontroli konstytucyjności prawa. Jej przesłanka funkcjonalna ujmowana jest w postaci relewantnej (prawnie doniosłej) relacji pomiędzy odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy. Sąd może, a nawet powinien, wystąpić z pytaniem prawnym wówczas, gdy podczas rozstrzygania konkretnej sprawy wyrazi wątpliwość co do zgodności z Konstytucją określonego przepisu prawa, który ma być podstawą jego rozstrzygnięcia. Zakwestionowany w pytaniu prawnym przepis powinien mieć bezpośredni związek z przedmiotem sprawy zawisłej przed pytającym sądem, a od odpowiedzi na pytanie prawne ma zależeć rozstrzygnięcie tej sprawy. Jeżeli sąd orzekający nabierze wątpliwości natury konstytucyjnej co do treści przepisu, który będzie stosował w konkretnej sprawie, powinien jednak w pierwszej kolejności dążyć do ich usunięcia za pomocą przyjętych w orzecznictwie i nauce prawa reguł interpretacyjnych (wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111). Ważne w takim stanie rzeczy jest ustalenie, czy w analizowanym przypadku istnieje możliwość interpretacji i zastosowania zakwestionowanych przepisów w zgodzie z Konstytucją (Z. Czeszejko-Sochacki, *Procedury kontroli konstytucyjności norm*, [w:] J. Trzcíński, B. Banaszak (red.), *Studia nad prawem konstytucyjnym*, Wrocław 1997, s. 74 i n.).

1.2. Prokurator Generalny, dostrzegając możliwość zbiegu dwojakiego rodzaju odpowiedzialności o charakterze represyjnym za ten sam czyn, polegający na naruszeniu obowiązku właściwego opłacania składek do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, stwierdził w swoim pisemnym stanowisku, że sąd pytający, przed którym stanął problem ponownego ukarania sprawcy za czyn, za który poniósł on już odpowiedzialność karno-administracyjną, ma możliwość jego rozstrzygnięcia przez właściwą wykładnię przepisów, w duchu konstytucyjnej zasady *ne bis in idem*, bez potrzeby zwracania się z pytaniem do Trybunału Konstytucyjnego. Oparcie dla takiej wykładni sąd pytający może – zdaniem Prokuratora – znaleźć w orzecznictwie sądowym oraz w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego, dotyczących podobnych spraw. Może przy tym posłużyć się analogią na korzyść (obwinionego) z przepisów dotyczących odpowiedzialności karnej.

1.3. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z tym stanowiskiem nie można się zgodzić. Zarówno w orzecznictwie Sądu Najwyższego jak i Trybunału Konstytucyjnego brak jest orzeczeń, które dotyczyłyby zbiegu zaskarżonych przepisów prawnych. Sąd Najwyższy uznaje wprawdzie obecnie (choć jeszcze niedawno zajmował odmienne

stanowisko – por. postanowienie Sądu Najwyższego z 29 stycznia 2004 r., sygn. I KZP 40/03, OSNKW nr 2/2004, poz. 22), że „źródła zasady *ne bis in idem* nie można ograniczać wyłącznie do «materii normowanej w kodeksie postępowania karnego»”. Jednocześnie jednak stwierdza, że „brak jest też w systemie prawa szczególnego domniemania, w myśl którego w sytuacjach wątpliwości co do zasad odpowiedzialności przewidzianych w ustawie szczególnej, należałoby stosować zasady przewidziane w kodeksie karnym” (postanowienie Sądu Najwyższego z 28 września 2006 r., sygn. akt I KZP 20/06, OSNKW nr 10/2006, poz. 89). Trudno w tej sytuacji uznać za przekonujący argument Prokuratora Generalnego, że „wymierzanie opłaty dodatkowej przewidzianej w art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, ze zm.; dalej: ustawa systemowa) powinno być w praktyce sądów – zgodnej z zasadami konstytucyjnymi – >>uznane za stan przypominający powagę rzeczy osądzonej, jako negatywną przesłankę procesową<<”.

1.4. Analiza kwestionowanych w pytaniach prawnych przepisów, z uwzględnieniem ich kontekstu systemowego, potwierdza wątpliwości konstytucyjne sądów. Trybunał Konstytucyjny nie wypowiedział się dotąd na temat charakteru opłaty dodatkowej z art. 24 ustawy systemowej ani jej stosowania w zbiegu z karami za przestępstwo lub wykroczenie. W dotychczasowym orzecznictwie (por. wyroki TK z: 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97; 4 września 2007 r., sygn. P 43/06) Trybunał, orzekając o konstytucyjności kumulowania innych sankcji karno-administracyjnych i odpowiedzialności za wykroczenia skarbowe, nie dostrzegł możliwości wyłożenia kwestionowanych przepisów w zgodzie z Konstytucją. Również rozstrzygnięcie problemu, który przedstawiły sądy pytające w pytaniach prawnych, przekracza – zdaniem Trybunału – granice wykładni sądowej i rodzi konieczność merytorycznego rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny. Trybunał zwraca uwagę, że w niniejszej sprawie, podobnie jak w przytoczonych wyżej sprawach, w których wcześniej orzekał, w grę wchodzi pewien mechanizm prawny, pozwalający na wielokrotne karanie tej samej osoby fizycznej za ten sam czyn przez wprowadzenie, obok kar za przestępstwa i wykroczenia, dolegliwości o charakterze ekonomicznym, nieokreślonych mianem kary. Należy przy tym pamiętać, że głównym celem orzekania przez Trybunał, także w postępowaniu zainicjowanym pytaniem prawnym, nie jest pomoc sądom w prawidłowym rozstrzygnięciu zawisłych przed nimi spraw, lecz wyeliminowanie z porządku prawnego niekonstytucyjnych norm prawnych. Dlatego Trybunał nie przychylił się do pisemnego stanowiska Prokuratora

Generalnego o niedopuszczalności orzekania przez Trybunał o niniejszym pytaniu prawnym i uznał, że sprawa wymaga merytorycznego rozpoznania.

## **2. Przedmiot zaskarżenia i problem konstytucyjny.**

2.1. Pytające sądy kwestionują konstytucyjność stanu prawnego, w którym za ten sam czyn, polegający na nieopłaceniu składek na ubezpieczenie społeczne lub ubezpieczenie zdrowotne bądź innych składek pobieranych przez ZUS lub opłaceniu ich w zaniżonej wysokości, na sprawcę można nałożyć: a) sankcję w postaci opłaty dodatkowej na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy systemowej w brzmieniu: „W razie nieopłacenia składek lub opłacenia ich w zaniżonej wysokości, Zakład może wymierzyć płatnikowi składek dodatkową opłatę do wysokości 100% nieopłaconych składek. Od decyzji w sprawie wymierzenia dodatkowej opłaty przysługuje odwołanie do sądu według zasad określonych w art. 83”; b) karę za wykroczenie określone w art. 98 ust. 1 pkt 1 ustawy systemowej w brzmieniu: „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 5.000 złotych”; c) karę za przestępstwo określone w art. 218 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.) w brzmieniu „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”.

Na rozprawie przedstawiciel sądów pytających doprecyzował, że art. 24 ust. 1 ustawy systemowej został zaskarżony tylko w zakresie, w jakim dotyczy płatnika składek będącego osobą fizyczną, gdyż tylko w takim przypadku możliwy jest zbieg wymierzenia dodatkowej opłaty z odpowiedzialnością za wykroczenie lub przestępstwo.

Wątpliwość sądów pytających wzbudziła zgodność z Konstytucją zakwestionowanych przepisów przewidujących odpowiedzialność karną lub odpowiedzialność za wykroczenie również w sytuacji, gdy sprawca będący osobą fizyczną został już „ukarany” za ten sam czyn dodatkową opłatą, o której mowa w art. 24 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy systemowej.

Istota wątpliwości zgłoszonych przez pytające sądy sprowadza się do kwestii zgodności z Konstytucją kumulatywnego stosowania sankcji w przypadku zbiegu odpowiedzialności za przestępstwo lub wykroczenie oraz sankcji w postaci opłaty

dodatkowej. W tym konkretnym przypadku wątpliwości sądów pytających, w świetle wzorców konstytucyjnych i prawnomiędzynarodowych, budzi dopuszczalność skazania za przestępstwo bądź za wykroczenie osób fizycznych „ukaranych” wcześniej opłatą dodatkową. Do takiej konstatacji sądy pytające doszły, analizując kwestionowane przepisy przy zastosowaniu reguł interpretacyjnych oraz przy uwzględnieniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego.

Sądy nabrały wątpliwości konstytucyjnych ze względu na zasadę *ne bis in idem* (choć nie użyły tego określenia), którą wyprowadziły z zasady demokratycznego państwa prawa wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Odwołanie do tej zasady można dostrzec w następującym fragmencie uzasadnienia pytania prawnego: „(...) stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn sankcji administracyjno-karnej, określanej przez ustawę jako «dodatkowa opłata» i odpowiedzialności za wykroczenie (przestępstwo) narusza zasadę państwa prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji, gdyż kumulowanie ich stanowi wyraz nadmiernego rygoryzmu prawnego i nie uwzględnia w żadnym stopniu interesu obwinionego (oskarżonego), który poniósł już karę administracyjną”.

Sądy pytające wnoszą o kontrolę kwestionowanych przepisów także ze względu na postanowienia art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu (Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364; dalej: Protokół nr 7 do Konwencji) w brzmieniu: „Nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu przed sądem tego samego państwa za przestępstwo, za które został uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem lub uniewinniony zgodnie z ustawą i zasadami postępowania karnego tego państwa” oraz art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: MPPOiP) w brzmieniu: „Nikt nie może być ponownie ścigany lub karany za przestępstwo, za które już raz został prawomocnie skazany lub uniewinniony zgodnie z ustawą i procedurą karną danego kraju”. Kwestionowane w pytaniach prawnych przepisy, naruszając zasadę *ne bis in idem*, są – zdaniem sądów pytających – niezgodne z powyższymi umowami międzynarodowymi, których stroną jest Rzeczpospolita Polska.

### **3. Źródła i treść zasady *ne bis in idem*.**

3.1. Zbadanie problemu konstytucyjnego przedstawionego w rozpoznawanych pytaniach prawnych należy rozpocząć od przybliżenia treści zasady *ne bis in idem* na gruncie prawa polskiego i międzynarodowego.

Zasada ta nie została wprost sformułowana w Konstytucji, jednakże zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego jako fundamentalna zasada prawa karnego jest elementem zasady państwa prawnego. Wyraża ona zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania (stosowania środka represyjnego) tej samej osoby fizycznej za popełnienie tego samego czynu zabronionego. Podwójne (wielokrotne) karanie tej samej osoby za ten sam czyn stanowi bowiem naruszenie zasady proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego (zob. w szczególności wyrok TK o sygn. K 17/97 oraz wyrok TK z 8 października 2002 r., sygn. K 36/00, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 63).

Trybunał podkreśla przy tym, iż zasada *ne bis in idem* zawiera zakaz podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn nie tylko w odniesieniu do wymierzania kar za przestępstwo, lecz także przy stosowaniu innych środków represyjnych, w tym sankcji karno-administracyjnych (wyroki TK o sygn. K 17/97 i sygn. P 43/06). Orzecznictwo Trybunału w tym zakresie zostanie przedstawione dokładniej w dalszej części uzasadnienia.

3.2. Zasada *ne bis in idem* została wyrażona wprost w następujących aktach prawa międzynarodowego, które obowiązują bezpośrednio w polskim systemie prawnym.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu przed sądem tego samego państwa za przestępstwo, za które został uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem lub uniewinniony zgodnie z ustawą i zasadami postępowania karnego tego państwa. Należy podkreślić, że wykładnia celowościowa treści tego postanowienia wskazuje, iż chodzi tu o zachowania, które w systemie prawa krajowego nie muszą być zdefiniowane jako przestępstwo. Natomiast pojęcie „postępowanie karne” należy definiować jako postępowanie w „sprawie karnej” w rozumieniu art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zob. C. Nowak, *Prawo do rzetelnego procesu sądowego w świetle EKPC i orzecznictwa ETPC* [w]: P. Wiliński (red.), *Rzetelny proces karny w orzecznictwie sądów polskich i międzynarodowych*, Warszawa 2009, s. 147). Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) postępowaniami karnymi są postępowania, które – obok przestępstw – dotyczą również wykroczeń, niektórych deliktów prawa podatkowego, a także niektórych deliktów prawa administracyjnego. Ustalenie gałęzi prawa, do której należą przepisy definiujące czyn karalny, stanowi, zdaniem ETPC, jedynie formalny etap badania, czy mamy do czynienia ze sprawą karną (wyrok ETPC z 8 czerwca 1976 r. w sprawie Engel i inni przeciwko Holandii, skarga nr 5100/71, podobnie: wyrok ETPC z 25 sierpnia 1987 r. w sprawie Lutz przeciwko Niemcom, skarga nr 9912/82; wyrok ETPC z 22 maja 1990 r. w sprawie Weber

przeciwko Szwajcarii, skarga nr 11034/84). Większą wagę ETPC przykładają bowiem do natury czynu karalnego (wyrok ETPC z 28 czerwca 1984 r. w sprawie Campbell i Feli przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 7819/77) oraz charakteru sankcji grożącej za popełnienie danego czynu karalnego (wyrok ETPC z 2 września 1998 r. w sprawie Kadubec przeciwko Słowacji, skarga nr 27061/95).

Art. 14 ust. 7 MPPOiP, stanowiąc, że nikt nie może być ponownie ścigany lub karany za przestępstwo, za które już raz został prawomocnie skazany lub uniewinniony zgodnie z ustawą i procedurą karną kraju, zakazuje nie tylko prowadzenia ponownego procesu, lecz także skazania osoby, wobec której wydane zostało prawomocne orzeczenie sądu. Zgodnie z wykładnią tego postanowienia dokonaną przez Komitet Praw Człowieka ONZ na tle wyroku wydanego wobec obywatela Włoch przez sąd jego kraju w następstwie wymierzenia mu kary za ten sam czyn w Szwajcarii, zasadę *ne bis in idem* stosuje się do orzeczeń wydanych w jednym kraju (A. P. v. Italy, Communication No. 204/1986, U.N. Doc. Supp. No. 40 (A/43/40) at 242 (1980)). Nie narusza tej zasady ponowne przeprowadzenie sprawy karnej uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami, takimi jak wykrycie poważnych uchybień w poprzednim postępowaniu, które mogły wywrzeć wpływ na wydane w nim orzeczenie (M. Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, Kehl am Rhein, Strasburg, Darlington Va. 1993, s. 273). Jednocześnie podejmowane są próby wprowadzenia zasady *ne bis in idem* do prawa międzynarodowego jako normy ogólnej (M. Płachta, *Prawno-międzynarodowe i konstytucyjne podstawy ochrony praw oskarżonego w procesie karnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1999, t. IV, s. 48-51).

Należy przy tym podkreślić, że w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości WE (dalej: TS) przyjmuje się, iż obowiązywanie zasady *ne bis in idem*, ustanowionej w art. 54 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz. Urz. UE L 239 z 22.09.2000, s. 19; dalej: KWUS), nie ogranicza się wyłącznie do skazujących i uniewinniających wyroków sądów. W wyroku z 11 lutego 2003 r. (sygn. akt C-187/2001) – szczególnie istotnym z punktu widzenia niniejszej sprawy – TS podkreślił, że zasada *ne bis in idem* ma również zastosowanie do postępowania, na mocy którego dalsze ściganie jest niedopuszczalne, nawet jeżeli postępowanie to toczyło się bez udziału sądu. Zdaniem TS, decydujące znaczenie mają w tym zakresie skutki powyższego postępowania.



„Po zakończeniu takiego postępowania, dana osoba musi zostać uznana za taką, której proces zakończył się wydaniem prawomocnego wyroku dla potrzeb art. 54 [KWUS] oraz po spełnieniu przez oskarżonego nałożonych na niego obowiązków, kara nałożona w tym postępowaniu musi być uznana za wykonaną dla potrzeb art. 54 [KWUS]. Skutki takiego postępowania, w braku wyraźnego przeciwnego wskazania w art. 54, muszą być uznane za wystarczające, by można było stosować ustanowioną tym przepisem zasadę *ne bis in idem*, nawet jeśli żaden sąd nie uczestniczył w postępowaniu, a rozstrzygnięcie, którym kończy się postępowanie, nie przybiera formy wyroku”. Nie ma zatem decydującego znaczenia ani forma ostatecznego rozstrzygnięcia kończącego postępowanie, ani jego pochodzenie od określonego organu procesowego. Dla uznania, że mamy do czynienia z prawomocnym wyrokiem w rozumieniu art. 54 KWUS, istotne jest, aby orzeczenie miało charakter ostatecznego rozstrzygnięcia kwestii odpowiedzialności karnej danej osoby, na podstawie którego została wymierzona i wykonana kara.

W myśl rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R 1/(91) przyjętej 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych, władze administracyjne korzystają ze znacznych kompetencji sankcyjnych, co wynika ze wzrostu zadań administracyjnych państwa, a także widocznej tendencji w kierunku dekryminalizacji. Komitet zauważył jednakże również, że z punktu widzenia ochrony jednostki pożądane jest zahamowanie rozprzestrzeniania się sankcji administracyjnych jako działających wprawdzie szybko i automatycznie, lecz jednocześnie stwarzających zagrożenia dla poszanowania praw i interesów jednostki. Dlatego rekomendacja zawiera szereg zasad wyznaczających minimalny standard posługiwania się karami administracyjnymi. Jedną z zasad tego standardu jest dyrektywa, że osoba nie może być karana administracyjnie dwukrotnie za to samo zachowanie na podstawie tej samej normy prawnej albo norm chroniących ten sam interes społeczny (*rules protecting the same social interest*). Należy ją więc interpretować jako zakazującą także karania za ten sam czyn na podstawie przepisów umieszczonych w różnych aktach prawnych, ale chroniących ten sam interes społeczny (zob. M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 36). Rekomendacja nie podważa instytucji kar pieniężnych i wymierzania przez organy administracji publicznej sankcji administracyjnych, lecz ustala pewne zasady, w tym konieczność określenia przez prawo okoliczności, w których takie kary mogą być nakładane, stosowania zasady *ne bis in idem*, przeprowadzenia w rozsądnym czasie postępowania administracyjnego, którego efektem jest zastosowanie

kary, zapewnienia kontroli legalności decyzji o nałożeniu kary przez niezawisły i bezstronny sąd.

Z powyższych rozważań wynika, że zarówno oparte na Konstytucji orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, jak i obowiązujące Polskę akty prawa międzynarodowego przyjmują szerokie rozumienie zasady *ne bis in idem*. Obejmuje ona bowiem przypadki zbiegu odpowiedzialności za czyny sankcjonowane z mocy prawa karnego, jak i z mocy innych przepisów prawa publicznego, w szczególności prawa administracyjnego, jeśli przewidują one środki o charakterze represyjnym.

3.3. Na poziomie ustawodawstwa zwykłego zasada *ne bis in idem* znajduje wyraz w następujących przepisach: art. 11 k.k. w brzmieniu: § 1 „Ten sam czyn może stanowić tylko jedno przestępstwo” oraz § 2 „Jeżeli czyn wyczerpuje znamiona określone w dwóch albo więcej przepisach ustawy karnej, sąd skazuje za jedno przestępstwo na podstawie wszystkich zbiegających się przepisów”; art. 17 § 1 pkt 7 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) w brzmieniu: „Nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza, gdy postępowanie karne co do tego samego czynu tej samej osoby zostało prawomocnie zakończone albo wcześniej wszczęte toczy się” oraz art. 10 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275, ze zm.; dalej: k.w.) w brzmieniu: „Jeżeli czyn będący wykroczeniem wyczerpuje zarazem znamiona przestępstwa, orzeka się karę za przestępstwo i za wykroczenie, z tym że jeżeli orzeczono za przestępstwo i za wykroczenie karę lub środek karny tego samego rodzaju, wykonuje się surowszą karę lub środek karny. W razie uprzedniego wykonania łagodniejszej kary lub środka karnego zalicza się je na poczet surowszych”.

Przepisy te mają jednak zakres obowiązywania ograniczony do odpowiedzialności karnej w rozumieniu art. 116 k.k. (art. 11 k.k. i art. 17 k.p.k.) lub odpowiedzialności karnej i odpowiedzialności za wykroczenia (art. 11 k.w.)

#### **4. Charakter prawny opłaty dodatkowej.**

4.1. Zasadnicze znaczenie dla oceny konstytucyjności przepisów zakwestionowanych przez sąd pytający ma ustalenie charakteru prawnego opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 24 ust. 1 ustawy systemowej. Umożliwi ono bowiem ocenę zgodności jej stosowania wobec osób fizycznych obok kary za przestępstwo określone w art. 218 § 1 k.k. lub kary za wykroczenie określone w art. 98 ust. 1 pkt 1 lub art. 98 ust. 2 w związku z art. 98 ust. 1 pkt 1 ustawy systemowej.

Oplatę dodatkową, na podstawie art. 24 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy systemowej, może wymierzyć płatnikowi składek (pobieranych na podstawie tej ustawy przez ZUS) Zakład Ubezpieczeń Społecznych w razie nieopłacenia składek lub opłacenia ich w zaniżonej wysokości. Przepis ten określa ponadto tylko maksymalną wysokość opłaty dodatkowej – 100% wysokości nieopłaconych składek. ZUS nakłada opłatę dodatkową w drodze decyzji administracyjnej wydanej w trybie określonym w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.) (art. 123 ustawy systemowej). Na podstawie art. 24 ust. 1 zdanie drugie ustawy systemowej od decyzji ZUS wymierzającej dodatkową opłatę płatnikowi przysługuje odwołanie do sądu powszechnego, według zasad określonych w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) (art. 24 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 83 ust. 2 ustawy systemowej).

Art. 24 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy systemowej określa tylko jedną przesłankę wymierzenia opłaty dodatkowej – o charakterze obiektywnym, jaką jest nieopłacenie składek lub opłacenie ich w zaniżonej wysokości. Nie zobowiązuje ZUS do wymierzenia opłaty dodatkowej w przypadku zaistnienia tej przesłanki, lecz pozostawia mu swobodę w tym zakresie. Po pierwsze, od właściwego organu ZUS zależy, czy w ogóle wymierzy opłatę dodatkową. Po drugie, jeśli zdecyduje się wymierzyć opłatę dodatkową, od jego uznania zależy ustalenie wysokości tej opłaty, byleby nie przekraczała 100% nieopłaconych składek, gdyż ustawa nie określa sposobu ani kryteriów ustalania jej wysokości.

Należy w związku z tym postawić pytanie, czy swoboda ZUS w zakresie wymierzania opłaty dodatkowej na podstawie art. 24 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy systemowej jest rzeczywiście nieograniczona (poza maksymalną wysokością opłaty), czy też ZUS podlega jednak jakimś ograniczeniom, niewyrażonym wprost w tym przepisie. Żaden przepis nie może bowiem być interpretowany w izolacji od innych przepisów dotyczących danej materii, lecz z uwzględnieniem jego kontekstu normatywnego. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że ZUS jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną, nadzorowaną pod względem legalności działań przez Prezesa Rady Ministrów, której to jednostce w zakresie prowadzonej działalności przysługują środki prawne właściwe organom administracji państwowej (art. 66 ustawy systemowej). Jako organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym ZUS ma obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa, w szczególności ustawy systemowej. Między innymi, także przy wymierzeniu opłaty dodatkowej, powinien kierować się zasadą równego traktowania. Zakład powinien również

przy podejmowaniu decyzji w sprawie opłaty dodatkowej uwzględniać cel, jakiemu ona ma służyć (*ratio legis*). Celem tym nie jest z pewnością „automatyczne” karanie każdego płatnika, który nie wywiązał się w pełni z obowiązku opłacania składek, skoro wymierzanie opłaty jest fakultatywne. Nie jest nim również rekompensata strat poniesionych przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych w następstwie niewykonania tego obowiązku, gdyż temu celowi służą odsetki należne od nieopłaconych w terminie składek.

Za cel wymierzenia dodatkowej opłaty uznaje się zdyscyplinowanie płatnika do prawidłowego wywiązywania się z obowiązku płacenia składek, nałożonego na niego przede wszystkim w art. 17 ustawy systemowej (tak, słusznie, m.in. K. Ślebzak: *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 30 czerwca 2004 r., III AUa 1422/03*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2005, nr 7-8, poz. 89; M. Łabanowski, [w:] J. Wantoch-Rekowski (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Toruń-Warszawa 2007, s. 198-199). Z uznania takiego *ratio legis* art. 24 ust. 1 zdania pierwsze ustawy systemowej wynika, że decyzja w sprawie wymierzenia opłaty dodatkowej powinna być uzależniona od ustalenia przyczyn niewywiązywania się przez płatnika z obowiązku opłacania składek. Jeżeli składki nie zostały przez płatnika właściwie opłacone z przyczyn obiektywnych (niezależnych od niego), to wymierzenie opłaty dodatkowej byłoby nieracjonalne. Nie ma bowiem w takiej sytuacji potrzeby jego dyscyplinowania, a dodatkowe zobowiązanie utrudniłoby mu tylko wywiązanie się z ustawowego obowiązku.

4.2. Tak też opłata dodatkowa jest postrzegana w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych. W szczególności w wyroku z 20 maja 2004 r., w sprawie o sygn. akt II UK 403/03 (OSNP nr 3/2005, poz. 44), Sąd Najwyższy stwierdził: „(...) funkcją dodatkowej opłaty jest zdyscyplinowanie płatników składek na ubezpieczenia społeczne do wykonania (opłacania składek) i to należytego wykonania (terminowego ich opłacenia w należytej wysokości) ciężącego na nich obowiązku. (...) Opłata dodatkowa stanowi natomiast *sui generis* sankcję za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązku opłacania składek. Jej zastosowanie ma sens wówczas, gdy – przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności – można przewidywać (...), że spełni ona lub może spełnić założony, dyscyplinujący, cel. To zaś zależy przede wszystkim od przyczyn niepłacenia składek lub opłacenia ich w zaniżonej wysokości. (...) Inaczej powinien być traktowany płatnik, który opóźnia się z wykonaniem obowiązku opłacania składek pomimo dobrej kondycji ekonomicznej; inaczej taki, który boryka się z trudnościami finansowymi. Przy stosowaniu opłaty dodatkowej powinien być wzięty

pod uwagę także dotychczasowy stosunek płatnika do obowiązku opłacania składek. Utrwalony bądź incydentalny charakter opóźnienia to tylko jeden z obiektywnych elementów ważnych dla ustaleń w tym zakresie. Dotychczasowy stosunek do spełniania obowiązku to bowiem także wykazanie zainteresowania jego należytym wykonaniem (...). Mówiąc lapidarnie – o zastosowaniu dodatkowej opłaty powinny decydować okoliczności każdego indywidualnego przypadku, zwłaszcza te, które wskazują na winę płatnika w nieopłaceniu składek lub ich opłaceniu w zaniżonej wysokości lub jej brak. (...) W konkluzji należy stwierdzić, że wydanie przez organ rentowy decyzji w sprawie wymierzenia opłaty dodatkowej na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy [systemowej] wymaga ustalenia winy płatnika składek” (zob. także wyrok SN z 18 stycznia 2008 r., sygn. akt II UK 98/07, OSNP nr 5-6/2009, poz. 73, a także wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 8 września 2004 r., sygn. akt III AUa 570/03; wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 22 sierpnia 2006 r., sygn. akt III AUa 1745/05; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 30 czerwca 2004 r., sygn. akt III AUa 1422/03, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2005, nr 7-8, poz. 89).

4.3. Trybunał Konstytucyjny nie wypowiedział się dotąd w sprawie charakteru prawnego opłaty dodatkowej. Zajmował się jednak oceną podobnych instrumentów prawnych o charakterze represyjnym funkcjonujących poza prawem karnym, określanymi mianem sankcji administracyjno-karnych, i to również w związku z ich stosowaniem wobec osób fizycznych obok kar za przestępstwo lub wykroczenie. W szczególności w wyrokach z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97 oraz z 4 września 2007 r., sygn. P 43/06 Trybunał uznał za sankcję administracyjną, której nie wolno stosować obok kary za oszustwo podatkowe będące przestępstwem albo wykroczeniem skarbowym, dodatkowe zobowiązanie podatkowe, ustalane przez właściwy organ skarbowy na podstawie ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535, ze zm.) (VAT) w przypadku, gdy podatnik w złożonej deklaracji podatkowej wykazał kwotę zwrotu różnicy podatku lub zwrotu podatku naliczonego wyższą od kwoty należnej, w wysokości odpowiadającej 30% kwoty zawyżenia.

Na temat charakteru tegoż dodatkowego zobowiązania podatkowego Trybunał wypowiedział się także w wyroku z 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04 (OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110). Trybunał stwierdził w nim, że kluczowe znaczenie dla jego określenia ma to, że nie jest to „zwykły” podatek, uszczuplający majątek każdego, także rzetelnego podatnika, lecz sankcja za naruszenie obowiązku ewidencyjnego, polegającego na regularnym składaniu należnej deklaracji podatkowej (VAT-7), mającego kluczowe

znaczenie dla funkcjonowania VAT, opartego na samoobliczeniu i „sprawności ewidencyjnej” podatników.

W wyroku z 18 kwietnia 2000 r. w sprawie o sygn. K 23/99 (OTK ZU nr 3/2000, poz. 89), Trybunał Konstytucyjny uznał za swoisty środek represyjny, stosowany w interesie ogólnym, któremu został podporządkowany interes jednostki, opłatę z tytułu niedopełnienia obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia.

Również w kilku innych wyrokach Trybunał, rozważając charakter tego rodzaju (dodatkowych) opłat i zobowiązań pieniężnych, określił je jako administracyjne kary pieniężne lub inne sankcje karno-administracyjne, których celem jest mobilizowanie określonych podmiotów do prawidłowego wykonywania ich ustawowo określonych obowiązków (podobnie wyroki TK z: 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK ZU nr w 1994 r., poz. 5; 27 kwietnia 1999 r., sygn. P 7/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 72; 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97).

4.4. Po dokonaniu analizy treści art. 24 ust. 1 ustawy systemowej i przytoczonych wyżej poglądów doktryny i orzecznictwa sądowego odnośnie do charakteru ustanowionej w nim opłaty dodatkowej oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego podobnych opłat lub zobowiązań, Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie uznaje, że dodatkowa opłata z tytułu nieopłacenia lub opłacenia w zaniżonej wysokości składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne bądź innych składek pobieranych przez ZUS jest środkiem prawnym o charakterze represyjnym (karno-administracyjnym), którego stosowanie obok kar za przestępstwo lub za wykroczenie powinno być oceniane w świetle zasady *ne bis in idem*.

## **5. Ocena zgodności art. 24 ust. 1 ustawy systemowej w związku z art. 218 § 1 k.k. oraz w związku z art. 98 ust. 1 i art. 98 ust. 2 ustawy systemowej z art. 2 Konstytucji (zasadą *ne bis in idem*).**

5.1. Ocena zgodności zakwestionowanych przepisów z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji w aspekcie zasady *ne bis in idem* zależy od ustalenia, czy – przy uznaniu represyjnego („karno-administracyjnego”) charakteru opłaty dodatkowej przewidzianej w art. 24 ust. 1 ustawy systemowej – może dojść do zastosowania za ten sam czyn, za który ZUS nałożył tę opłatę, tj. za nieopłacenie lub opłacenie w zaniżonej wysokości przez płatnika będącego osobą fizyczną składek na ubezpieczenie społeczne lub ubezpieczenie zdrowotne bądź innych składek pobieranych przez ZUS, także kary za wykroczenie na podstawie art. 98 ust. 1 pkt 1 lub art. 98 ust. 2

w związku z art. 98 ust. 1 pkt 1 ustawy systemowej lub kary za przestępstwo określone w art. 218 § 1 k.k.

5.2. Nie ulega wątpliwości, że to samo zachowanie płatnika – będącego osobą fizyczną – które jest przesłanką wymierzenia mu dodatkowej opłaty na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy systemowej, tj. niedopełnienie obowiązku terminowego opłacenia w pełnej wysokości składek na ubezpieczenie społeczne (lub składek z innych tytułów, pobieranych przez ZUS), wypełnia równocześnie dyspozycję art. 98 ust. 1 oraz art. 98 ust. 2 w związku z art. 98 ust. 1 pkt 1 ustawy systemowej. Należy, oczywiście, uwzględnić przy tym, że to zachowanie może być potraktowane jako wykroczenie tylko wtedy, gdy jest zawinione, tj. popełnione umyślnie bądź nieumyślnie (art. 1 i 5 w związku z art. 48 k.w.). Jednocześnie w polskim prawie nie występuje norma, która regulowałaby sposób rozstrzygnięcia takiego zbiegu. Przychodzący tu na myśl art. 11 k.k. dotyczy tylko sytuacji, gdy ten sam czyn wyczerpuje znamiona określone w dwóch lub więcej przepisach ustawy karnej, tj. mógłby stanowić substrat dwóch lub więcej przestępstw. Przy tym, jak słusznie stwierdził Sąd Najwyższy, „brak jest (...) w systemie prawa (...) domniemania, w myśl którego w sytuacjach wątpliwości co do zasad odpowiedzialności przewidzianych w ustawie szczególnej, należałoby stosować zasady przewidziane w kodeksie karnym” (postanowienie Sądu Najwyższego z 28 września 2006 r., sygn. akt I KZP 20/06, OSNKW nr 10/2006, poz. 89).

Należy więc stwierdzić, że w związku z równoczesnym obowiązywaniem art. 24 ust. 1 oraz art. 98 ust. 1 i 2 ustawy systemowej – przy braku przepisu, który rozstrzygałby ich zbieg – płatnik składek będący osobą fizyczną za to samo zachowanie polegające na zawinionym nieopłaceniu składek lub opłaceniu w zaniżonej wysokości składek może zostać podwójnie ukarany – dodatkową opłatą i karą grzywny za wykroczenie.

5.3. To samo, opisane wyżej, zachowanie płatnika będącego osobą fizyczną może też, w określonych okolicznościach, wypełnić znamiona przestępstwa określonego w art. 218 § 1 k.k., w części dotyczącej złośliwego lub uporczywego naruszania praw pracownika wynikających ze stosunku ubezpieczenia społecznego. Jak słusznie twierdzi Prokurator Generalny, nie każdy przypadek nieopłacenia (lub opłacenia w nienależytej wysokości) składki na ubezpieczenie społeczne można zakwalifikować jako naruszenie praw pracownika wynikających ze stosunku ubezpieczenia społecznego. W szczególności prawo pracownika do świadczeń z ubezpieczenia chorobowego i macierzyńskiego, rentowego oraz wypadkowego nie jest uzależnione od opłacenia przez płatnika składek na te ubezpieczenia. Od sumy zaewidencjonowanych i zwaloryzowanych składek

na indywidualnym koncie ubezpieczonego zależy natomiast wysokość emerytury – zarówno tej uzyskiwanej z ZUS (art. 25 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.), jak i kapitałowej (art. 24 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych, Dz. U. Nr 228, poz. 1507). Prawdą jest przy tym, że w przypadku ubezpieczonych pracowników, za których składki opłaca pracodawca jako płatnik, na ich indywidualnych kontach, co do zasady, ewidencjonuje się składki należne, a nie tylko wpłacone (art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy systemowej). Oznacza to, że, w zasadzie, nieopłacenie składki emerytalnej przez płatnika nie powinno mieć wpływu na wysokość emerytury pracownika. Jednakże z innych przepisów ustawy systemowej, w szczególności z art. 40 ust. 8 wynika, że możliwe są takie sytuacje (będące głównie następstwem niezakwestionowania przez ubezpieczonego w terminie informacji o zaewidencjonowaniu na jego koncie składek, zawartej w imiennym raporcie miesięcznym, niezgodnej ze stanem faktycznym), gdy nieopłacone, chociaż należne składki nie zostaną zaewidencjonowane na koncie ubezpieczonego, co będzie miało negatywny wpływ na wysokość jego emerytury. Poza tym, niewątpliwie do naruszenia prawa do świadczeń z zakresu opieki zdrowotnej finansowanych przez Narodowy Fundusz Zdrowia może doprowadzić nieodprowadzanie składki na ubezpieczenie zdrowotne, co zarzuca się również płatnikowi w jednej ze spraw zawisłych przed sądem pytającym (sygn. akt XIX K 502/09). Zgodnie bowiem z art. 240 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, ze zm.), dowodem ubezpieczenia zdrowotnego jest w szczególności dokument potwierdzający opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne.

Jeśli uwzględnić to, 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 (por. W. Wróbel, [w:] A. Barczak-Oplustil, B. Grzegorz, Z. Ćwiąkański i in., *Kodeks karny. Komentarz. Część szczególna*, t. II, Kraków 2006), 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.. Nie jest to jednak niemożliwe (tak też: J. Lachowski, [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych...*, Toruń 2007, s. 509 oraz J. Marciniak, *Prawa pracownika wynikające*



ze stosunku ubezpieczenia społecznego jako przedmiot ochrony z art. 218 § 1 k.k., „Monitor Prawa Pracy” 2009, nr 1, s. 19; inaczey W. Wróbel j.w.).

Na marginesie warto zauważyć, że możliwy niewątpliwie zbieg odpowiedzialności za przestępstwo i za wykroczenie w postaci zawinionego naruszenia obowiązku opłacania składek nie stwarza problemu konstytucyjnego, gdyż art. 11 k.w. umożliwia jego rozstrzygnięcie w zgodzie z zasadą *ne bis in idem*.

#### 5.4. Konkluzja.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny uznał, że zakwestionowane w pytaniu prawnym art. 218 § 1 k.k., art. 98 ust. 1 pkt 1 i art. 98 ust. 2 w związku z art. 98 ust. 1 pkt 1 oraz art. 24 ust. 1 ustawy systemowej, przez to, że dopuszczają wymierzenie tej samej osobie fizycznej, za ten sam czyn, polegający na nieopłaceniu lub opłaceniu w zaniżonej wartości składek na ubezpieczenie społeczne lub innych składek pobieranych przez ZUS, opłaty dodatkowej oraz kary za przestępstwo lub za wykroczenie, są niezgodne z art. 2 Konstytucji wyrażającym zasadę demokratycznego państwa prawnego (w aspekcie naruszenia zasady *ne bis in idem*). Jednocześnie są one niezgodne z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji oraz z art. 14 ust. 7 MPPOiP.

Uznane za niezgodne z Konstytucją przepisy prawne, gdyby były oceniane pojedynczo, bez związku z kontekstem normatywnym, nie budziłyby wątpliwości konstytucyjnych. Łącznie jednak tworzą mechanizm prawny, który może wywołać skutki niekonstytucyjne. Przy tym, co należy podkreślić, niniejsza sprawa nie jest jedynym przejawem funkcjonowania takiego mechanizmu w naszym systemie prawnym. Nasila się w nim tendencja do gwarantowania przestrzegania różnych obowiązków o charakterze publicznym, w tym głównie – daninowym, za pomocą sankcji ekonomicznych, nazywanych w różny sposób (np. dodatkowa opłata, dodatkowe zobowiązanie podatkowe, opłata z tytułu niedopełnienia obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia), ale z reguły bez użycia słowa „kara”. Sankcje te są wymierzone w trybie pozasądowym, chociaż z reguły ich stosowanie podlega sądowej kontroli co do legalności. Przesłanki ich stosowania mają z reguły charakter zobiektywizowany i nie nawiązują do winy „sprawcy”. W ten sposób, obok oficjalnego trybu pociągania do odpowiedzialności za czyny bezprawne wyczerpujące znamiona przestępstwa lub wykroczenia, zawinione przez sprawcę, opartego na kodeksach karnych, rozwija się poboczny nurt represjonowania przy pomocy sankcji ekonomicznych, często bardziej dolegliwych niż grzywny przewidziane przez prawo karne lub prawo wykroczeń, stosowanych bez zachowywania standardów ochronnych obowiązujących w postępowaniu

karnym, w szczególności winy jako przesłanki odpowiedzialności, prawa do obrony i zasady *ne bis in idem*.

Trybunał Konstytucyjny uznaje za zasadne skrupulatne ocenianie tych *sui generis* karnych mechanizmów prawnych ze względu na wzorce konstytucyjne dotyczące szeroko pojętej odpowiedzialności o charakterze represyjnym.

## 6. Skutki wyroku.

Uznanie przez Trybunał Konstytucyjny zaskarżonych przepisów za niezgodne z Konstytucją powoduje utratę przez nie mocy obowiązującej – co do zasady – z dniem opublikowania wyroku TK w Dzienniku Ustaw (art. 190 ust. 3 Konstytucji). W niniejszym przypadku Trybunał postanowił jednak – na podstawie tegoż postanowienia Konstytucji – odroczyć utratę mocy obowiązującej zdyskwalifikowanych wyrokiem przepisów na okres 18 miesięcy od dnia jego promulgacji, aby zapobiec powstaniu stanu prawnego, w którym naruszenie przez płatnika będącego osobą fizyczną obowiązku należytego opłacania składek na ubezpieczenie społeczne lub innych składek pobieranych przez ZUS nie byłoby zagrożone jakąkolwiek sankcją. Rzetelne opłacanie tych składek leży bowiem zarówno w interesie ZUS, jak i ubezpieczonego, a także w interesie publicznym, gdyż brak pochodzących ze składek środków na finansowanie świadczeń ubezpieczeniowych musiałby być rekompensowany przez środki z budżetu państwa. W okresie odroczenia ustawodawca powinien dokonać takiej zmiany stanu prawnego, aby – gwarantując przy pomocy odpowiednich sankcji rzetelne wywiązywanie się przez płatników z obowiązku opłacania składek – wyeliminować niekonstytucyjny mechanizm podwójnego karania za ten sam czyn.

Ze względu na wskazane wyżej okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Sekretarz Trybunału

Dorota Hajduk

