

# SYSTEM UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH A BUDŻET PAŃSTWA

STUDIUM PRAWNOFINANSOWE

Jacek Wantoch-Rekowski

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

# SYSTEM UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH A BUDŻET PAŃSTWA

STUDIUM PRAWNOFINANSOWE

Jacek Wantoch-Rekowski

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa



**LEX**

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2014

*Stan prawny na 1 grudnia 2013 r.*

Recenzent

*Prof. dr hab. Bogumił Brzeziński*

Wydawca

*Magdalena Stojek-Siwińska*

Redaktor prowadzący

*Joanna Cybulska*

Opracowanie redakcyjne

*Dagmara Wachna*

Łamanie

*Wolters Kluwer SA*

Układ typograficzny

*Marta Baranowska*

.....  
Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących  
im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej  
w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło.  
A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.  
.....

prawolubni

**SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ**  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
**POLSKA IZBA KSIĄŻKI**

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2014

ISBN 978-83-264-4575-0

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# Spis treści

---

Wykaz skrótów / 11

Wprowadzenie / 13

## Rozdział I

### **Zabezpieczenie społeczne – pojęcie i ogólna charakterystyka prawna / 19**

1. Polityka społeczna a zabezpieczenie społeczne / 19
2. Pojęcia i definicje zabezpieczenia społecznego / 22
3. Elementy składowe zabezpieczenia społecznego / 26
4. Zabezpieczenie społeczne w Konstytucji RP / 30
5. Zabezpieczenie społeczne w konstytucjach wybranych państw europejskich / 33
6. Kontekst unijny i międzynarodowy zabezpieczenia społecznego / 41
7. Wnioski / 46

## Rozdział II

### **Ubezpieczenia społeczne, zaopatrzenie społeczne i pomoc społeczna – pojęcie, organizacja, finansowanie / 47**

1. Zagadnienia ogólne / 47
2. Powszechnie ubezpieczenia społeczne / 49
3. Ubezpieczenie społeczne rolników / 52
4. Zaopatrzenie społeczne / 53
  - 4.1. Zagadnienia ogólne / 53
  - 4.2. Grupy zawodowe objęte systemem zaopatrzeniowym (bezskładkowym) / 55
5. Pomoc społeczna / 61
  - 5.1. Podstawowe pojęcia i definicje / 61

5.2. Problematyka organizacyjno-finansowa – aktualne rozwiązania / 68

6. Wnioski / 74

### Rozdział III

#### **Pojęcie i rozwój współczesnego systemu finansowego ubezpieczeń społecznych / 76**

1. Pojęcie systemu finansowego ubezpieczeń społecznych / 76
2. Kształtowanie się obecnego systemu finansowego ubezpieczeń społecznych / 80
3. Składniki (filary) systemu emerytalnego / 86
4. Wnioski / 96

### Rozdział IV

#### **Zakład Ubezpieczeń Społecznych – pozycja prawna, zadania i gospodarka finansowa / 98**

1. Status prawny Zakładu Ubezpieczeń Społecznych / 98
2. Zadania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych / 101
3. Przychody Zakładu Ubezpieczeń Społecznych / 104
4. Wydatki Zakładu Ubezpieczeń Społecznych / 110
5. Finanse Zakładu Ubezpieczeń Społecznych a budżet państwa / 111
6. Wnioski / 113

### Rozdział V

#### **Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Emerytur Pomostowych – pozycja prawna, przychody, wydatki / 115**

1. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych – konstrukcja i charakter prawny / 115
2. Składki i inne przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych / 121
3. Wydatki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych / 127
4. Przychody i wydatki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w latach 1999–2011 / 132
5. Długoterminowe prognozy dotyczące finansów funduszu emerytalnego / 138
6. Fundusz Emerytur Pomostowych – konstrukcja, charakter prawny, przychody i wydatki / 140

7. Przychody i wydatki Funduszu Emerytur Pomostowych w latach 2010–2012 / **144**
8. Fundusz Emerytur Pomostowych a budżet państwa / **145**
9. Wnioski / **147**

## Rozdział VI

### **Fundusz Rezerwy Demograficznej / 150**

1. Powstanie, podstawa prawna i działalność Funduszu Rezerwy Demograficznej / **150**
2. Istota Funduszu Rezerwy Demograficznej / **152**
3. Źródła przychodów Funduszu Rezerwy Demograficznej i ich inwestowanie / **154**
4. Wykorzystanie środków Funduszu Rezerwy Demograficznej w latach 2010–2013 / **156**
5. Fundusz Rezerwy Demograficznej a emerytalne fundusze rezerwowe innych państw / **161**
6. Wnioski / **164**

## Rozdział VII

### **Gwarancje państwa w zakresie finansów ubezpieczeń społecznych / 166**

1. Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji i jego funkcje gwarancyjne / **166**
2. Przepisy gwarancyjne dotyczące wypłaty świadczeń w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych i w ustawie o emeryturach pomostowych / **171**
3. Gwarancja minimalnej emerytury / **175**
4. Wnioski / **178**

## Rozdział VIII

### **Dotacje i pożyczki z budżetu państwa dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych / 179**

1. Dotacje budżetowe dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – konstrukcja ogólna w świetle ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i ustaw budżetowych / **179**
2. Dotacje celowe dla FUS na świadczenia pozaubezpieczeniowe / **192**

3. Dotacje z budżetu państwa na sfinansowanie wydatków na świadczenia przyznawane w szczególnym trybie przez Prezesa ZUS i Prezesa Rady Ministrów / **194**
4. Dotacje dla FUS na dofinansowanie najniższych świadczeń / **198**
5. Dotacje rekompensujące utratę dochodów składkowych w związku z kwotą ograniczającą roczny wymiar oskładkowania (granica trzydziestokrotności) / **201**
6. Dotacje według ustaw budżetowych i informacji ZUS / **203**
7. Pożyczki z budżetu państwa / **205**
8. Wnioski / **211**

## Rozdział IX

### **Finansowoprawne konsekwencje powstania i funkcjonowania OFE dla systemu finansowego ubezpieczeń społecznych i budżetu państwa / 213**

1. Składka na rzecz Otwartych Funduszy Emerytalnych i jej wpływ na przychody FUS / **213**
2. Środki rekompensujące kwoty składek przekazanych na rzecz Otwartych Funduszy Emerytalnych / **219**
3. Przejęcie przez Skarb Państwa zobowiązań ZUS wobec OFE powstałych w latach 1999–2002 / **227**
4. Wnioski / **233**

## Rozdział X

### **Waloryzacja świadczeń, składek i kapitału początkowego oraz źródła jej finansowania / 234**

1. Definicje waloryzacji w systemie ubezpieczeń społecznych i jej istota / **234**
2. Rodzaje waloryzacji / **237**
3. Waloryzacja a postanowienia Konstytucji i organizacji międzynarodowych / **241**
4. Aktualne regulacje prawne dotyczące waloryzacji składek i świadczeń / **244**
  - 4.1. Waloryzacja składek i kapitału początkowego / **244**
  - 4.2. Waloryzacja świadczeń / **250**
    - 4.2.1. Waloryzacja emerytur i rent z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych / **250**

- 4.2.2. Waloryzacja emerytur pomostowych i emerytur kapitałowych / 254
- 4.2.3. Waloryzacja świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego / 254
- 4.2.4. Waloryzacja świadczeń z ubezpieczenia chorobowego / 255
- 4.2.5. Waloryzacja niektórych dodatków do świadczeń ubezpieczeniowych / 257
- 5. Źródła finansowania waloryzacji / 257
  - 5.1. Waloryzacja świadczeń z FUS / 257
  - 5.2. Waloryzacja emerytur pomostowych / 262
  - 5.3. Waloryzacja emerytur kapitałowych / 264
  - 5.4. Waloryzacja zewidencjonowanych składek i kapitału początkowego / 265
- 6. Wnioski / 266

## Rozdział XI

### **Finanse ubezpieczenia społecznego rolników a budżet państwa / 268**

- 1. Organizacja i finansowanie ubezpieczenia społecznego rolników – zagadnienia ogólne / 268
- 2. Fundusz składkowy / 273
- 3. Fundusz emerytalno-rentowy / 276
- 4. Fundusz administracyjny / 280
- 5. Fundusz prewencji i rehabilitacji / 281
- 6. Wnioski / 284

Zakończenie / 287

Orzecznictwo / 293

Bibliografia / 303





# Wykaz skrótów

---

## Akty prawne

- k.c.** ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- p.u.s.a.** ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 427 z późn. zm.)
- u.e.p.** ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656 z późn. zm.)
- u.f.p.** ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)
- u.p.s.** ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 182 z późn. zm.)
- ustawa o FUS** ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 z późn. zm.)
- u.u.s.r.** ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 z późn. zm.)

**u.s.u.s., ustawa systemowa**      ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 z późn. zm.)

### **Czasopisma i wydawnictwa promulgacyjne**

**Pol. Sp.**      Polityka Społeczna  
**PUS**      Przegląd Ubezpieczeń Społecznych  
**RPEiS**      Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny  
**UwR**      Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia

### **Inne**

**CBOSA**      Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych  
**FEP**      Fundusz Emerytur Pomostowych  
**FRD**      Fundusz Rezerwy Demograficznej  
**FUS**      Fundusz Ubezpieczeń Społecznych  
**KRUS, Kasa**      Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego  
**PTE**      Powszechne Towarzystwa Emerytalne  
**SN**      Sąd Najwyższy  
**TK**      Trybunał Konstytucyjny  
**WSA**      Wojewódzki Sąd Administracyjny  
**ZUS**      Zakład Ubezpieczeń Społecznych

# Wprowadzenie

---

Obowiązująca w latach 2006–2009 ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>1</sup> wprowadziła (art. 4 ust. 2) podział sektora finansów publicznych na trzy podsektory: rządowy, samorządowy i ubezpieczeń społecznych. Do podsektora ubezpieczeń społecznych zaliczono ZUS, KRUS i zarządzane przez te podmioty fundusze. Wprawdzie w literaturze wskazuje się, że było to podyktowane dostosowaniem systematyki sektora finansów publicznych do zasad wynikających z ESA 95 (rozporządzenie Rady (WE) nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie<sup>2</sup>), jednak można potraktować to jako swoiste dowartościowanie problematyki finansów ubezpieczeń społecznych i zwrócenie uwagi na ich ważną rolę w ramach finansów publicznych.

O ile prawo ubezpieczeń społecznych traktuje się jako odrębny od prawa finansowego dział prawa<sup>4</sup>, o tyle niektóre elementy prawa ubezpieczeń społecznych zalicza się do prawa finansowego<sup>5</sup>. Finanse ubezpieczeń społecznych są postrzegane jako część finansów publicznych bądź też jako powiązane z systemem finansów publicznych<sup>6</sup>, zaś A. Drwiłło część finansów ubezpieczeń społecznych, tj. finanse ubez-

---

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

<sup>2</sup> Dz. Urz. WE L 310 z 30.11.1996, s. 1–469.

<sup>3</sup> Z. Ofiarski, *Wyodrębnienie podsektora ubezpieczeń społecznych* (w:) E. Ruśkowski (red.), *System prawa finansowego*, t. II, *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, Warszawa 2010, s. 312.

<sup>4</sup> Tak np. C. Kosikowski, *Problem odrębności i autonomiczności prawa finansowego* (w:) C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2006, s. 87–88.

<sup>5</sup> Tak np. A. Borodo, *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń 2010, s. 23; C. Kosikowski, *Problem odrębności i autonomiczności prawa finansowego...*, s. 87–88.

<sup>6</sup> B. Brzeziński (red.), *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2010, s. 151.

pieczeń emerytalnych, uważa wręcz za jedną z ważniejszych dziedzin współczesnych finansów publicznych<sup>7</sup>.

System finansowy ubezpieczeń społecznych, obejmujący m.in. dotacje z budżetu państwa stosowane z powodu niewystarczających wpływów z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne<sup>8</sup>, traktowany jest jako ta część finansów publicznych, która powinna zostać zreformowana<sup>9</sup>. C. Kosikowski proponuje, aby dokonać przebudowy konstrukcji budżetu państwa, polegającej na przyjęciu zamiast ustawy budżetowej ustawy finansowej, obejmującej oprócz budżetu ogólnego plan przepływów i rozliczeń finansowych ze Wspólnotą Europejską oraz z innymi podmiotami zewnętrznymi, a także budżet ubezpieczeń społecznych (powszechnych i rolniczych oraz opartych na odrębnych podstawach)<sup>10</sup>.

Brak jest prac o charakterze monograficznym, które w sposób kompleksowy i szczegółowy przedstawiałyby problematykę relacji pomiędzy systemem finansowym ubezpieczeń społecznych a budżetem państwa na płaszczyźnie prawnofinansowej<sup>11</sup>. Również same finanse ubezpieczeń społecznych (w tym emerytalnych) nie są przedmiotem licznych opracowań o charakterze prawnofinansowym. W zasadzie jedyne obszerniejsze publikacje to monografie T. Sowińskiego<sup>12</sup> i J. Wantoch-Rekowskiego<sup>13</sup>. Niniejsze opracowanie służy zbadaniu –

---

<sup>7</sup> A. Drwiłło, *Słowo wstępne* (w:) T. Sowiński, *Finanse ubezpieczeń emerytalnych*, Warszawa 2009, s. 13.

<sup>8</sup> Składki na ubezpieczenia społeczne zalicza się do danin publicznych niepodatkowych – J. Glumińska-Pawlic, *Ogólna charakterystyka danin niepodatkowych* (w:) L. Etel (red.), *System prawa finansowego*, t. III, *Prawo daninowe*, Warszawa 2010, s. 867.

<sup>9</sup> Zob. np. C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych (koncepcja metodologiczna i proponowane kierunki reform)* (w:) J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc (red.), *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, Lublin 2007, s. 13; *idem*, *Rzeczywisty i potencjalny (możliwy) wpływ prawa Unii Europejskiej na poprawę stanu polskiego prawa finansowego* (w:) J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc (red.), *Główne wyzwania i problemy systemu finansów publicznych*, Lublin 2009, s. 146.

<sup>10</sup> *Idem*, *Naprawa finansów publicznych...*, s. 18.

<sup>11</sup> Dorobek nauki w zakresie części finansów ubezpieczeń społecznych (tj. finansów ubezpieczeń emerytalnych) przedstawiono w: T. Sowiński, *Dorobek nauki finansów publicznych w dziedzinie finansów ubezpieczeń emerytalnych – potrzeby i perspektywy rozwoju* (w:) J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc (red.), *Główne wyzwania i problemy systemu...*, s. 214.

<sup>12</sup> T. Sowiński, *Finanse ubezpieczeń emerytalnych...*

<sup>13</sup> J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie emerytalne. Konstrukcja i charakter prawny*, Toruń 2005.

od strony prawnej – konstrukcji i działania finansów ubezpieczeń społecznych w Polsce, w tym ich powiązań z budżetem państwa<sup>14</sup>.

W literaturze prawnofinansowej oczywiście wskazuje się na powiązania między finansami ubezpieczeń społecznych (finansami ubezpieczenia emerytalnego, finansami FUS) a budżetem państwa. Na istnienie powiązań z budżetem państwa Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Otwartych Funduszy Emerytalnych zwraca w swoich pracach uwagę A. Borodo<sup>15</sup>. Autor ten wskazuje również na budżetowe znaczenie waloryzacji emerytur i składek<sup>16</sup>. Na istnienie powiązań systemu finansowego ubezpieczeń społecznych z systemem budżetowym państwa zwraca uwagę i zagadnienie to analizuje Z. Ofiarski<sup>17</sup>. Dostrzeżenie problemu przez przedstawicieli doktryny jest również uzasadnieniem podjęcia tego zagadnienia w sposób szczegółowy.

Celem pracy jest zbadanie prawnofinansowych powiązań systemu ubezpieczeń społecznych z budżetem państwa. Problemem jest ustalenie struktury finansowej systemu ubezpieczeń społecznych oraz tego, czy ten system może być samodzielny finansowo i czy musi być wspomagany przez budżet państwa.

Główne pytania, na które odpowiedzi mają udzielić analizy przeprowadzone w pracy, są następujące:

1. Czy ubezpieczenia społeczne mogą być samowystarczalne finansowo, czy ich powiązania z budżetem państwa są konieczne?
2. Które fundusze należące do systemu ubezpieczeń społecznych są samowystarczalne?
3. Czy fundusze ubezpieczeń społecznych powinny być prawnie wyodrębnione, czy powinny być osobami prawnymi?

---

<sup>14</sup> Nieco inaczej wygląda to na gruncie ekonomicznym – np. w 2004 r. w Toruniu ukazało się opracowanie B. Kołosowskiej, *Skutki finansowe reformy systemu emerytalnego w Polsce*. Z nowszych opracowań warto wskazać na monografię J. Ruteckiej, *Zakres redystrybucji dochodowej w ubezpieczeniowym systemie emerytalnym*, Warszawa 2012.

<sup>15</sup> A. Borodo, *Prawo budżetowe*, Warszawa 2008, s. 125–128; *idem*, *Prawno-budżetowe płaszczyzny polskiego systemu emerytalnego* (w:) A. Borodo (red.), *Zagadnienia prawne i ekonomiczne systemu emerytalnego*, Toruń 2004, s. 10–14, 18–21.

<sup>16</sup> *Idem*, *Prawo budżetowe...*, s. 128–129; *idem*, *Prawno-budżetowe płaszczyzny polskiego systemu...*, s. 21–25.

<sup>17</sup> Z. Ofiarski, *Powiązania systemu finansowego ubezpieczeń społecznych z systemem budżetowym państwa* (w:) C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe...*, s. 774–777; Z. Ofiarski, *Związki systemu finansowego ubezpieczeń społecznych z budżetem państwa i niektórymi funduszami celowymi* (w:) E. Ruśkowski (red.), *System prawa finansowego*, t. II..., s. 341–346.

4. Czy finanse ubezpieczeń społecznych powinny funkcjonować obok czy w ramach budżetu państwa?
5. Na jakich płaszczyznach państwo obecnie angażuje środki z budżetu państwa w sferze ubezpieczeń społecznych?
6. Jakie rodzaje dotacji kierowane są z budżetu państwa do systemu finansowego ubezpieczeń społecznych?

Praca składa się z wprowadzenia, jedenastu rozdziałów i zakończenia.

Rozdziały I i II mają charakter wprowadzający. W rozdziale I zostało przedstawione pojęcie „zabezpieczenie społeczne” i jego umiejscowienie w ramach polityki społecznej. Wskazano na elementy składowe zabezpieczenia społecznego oraz jego uregulowanie w Konstytucji RP z 1997 r. oraz w regulacjach konstytucyjnych z okresu II RP i konstytucjach wybranych państw europejskich. Przedstawiono także kontekst unijny i międzynarodowy prawa zabezpieczenia społecznego. Z kolei rozdział II poświęcony został elementom składowym zabezpieczenia społecznego, tj. ubezpieczeniu społecznemu, zaopatrzeniu społecznemu i pomocy społecznej z perspektywy organizacji i finansowania.

Rozdział III przedstawia pojęcie, konstrukcję prawną i rozwój systemu finansowego ubezpieczeń społecznych. Najważniejszym elementem tego systemu, z punktu widzenia społecznego i finansowego, jest system ubezpieczenia emerytalnego, który obecnie funkcjonuje na trzech płaszczyznach (segmentach, filarach). Obok tego badano elementy ubezpieczeń: rentowych, chorobowego i wypadkowego.

Z kolei w rozdziale IV przeanalizowano zadania i regulacje w zakresie gospodarki finansowej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. ZUS – państwowa osoba prawna – w sferze organizacyjnej systemu finansowego ubezpieczeń społecznych pełni dominującą rolę. Bez Zakładu Ubezpieczeń Społecznych funkcjonowanie funduszy, gromadzenie składek i wypłacanie świadczeń nie byłoby możliwe.

Prowadzone przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych fundusze systemu ubezpieczeń społecznych są badane w dwóch kolejnych rozdziałach. I tak, w rozdziale V dokonano analizy konstrukcji, charakteru prawnego oraz przychodów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz Funduszu Emerytur Pomostowych. Badano, czy przychody składkowe FUS są wystarczające w stosunku do wydatków tego funduszu oraz analizowano przyczyny finansowego zaangażowania środków finansowych budżetu państwa w system ubezpieczeń społecznych.

W rozdziale VI opisany jest Fundusz Rezerwy Demograficznej, będący funduszem rezerwowym dla finansów ubezpieczenia emerytalnego. Fundusz ten nie jest oryginalnym pomysłem polskiego systemu finansowego ubezpieczeń społecznych.

W rozdziale VII autor analizuje regulacje prawne wprowadzające gwarancje państwa (Skarbu Państwa) w sferze ubezpieczeń społecznych, które powodować mogą potrzebę kierowania dotacji z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Gwarancje państwa wynikają przede wszystkim z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>18</sup> oraz przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>19</sup> i ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>20</sup>.

Rozdział VIII poświęcony został problematyce dotacji z budżetu państwa, z którego do systemu finansowego ubezpieczeń społecznych przekazuje się kilka rodzajów dotacji. Badano, jakie regulacje prawne są podstawą funkcjonowania poszczególnych typów dotacji. Wyodrębnienie i nazwanie dotacji możliwe jest w oparciu o przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i regulacje corocznych ustaw budżetowych. Dotacje te nie są szczegółowo wskazane i określone w ustawie o finansach publicznych<sup>21</sup>.

W rozdziale IX analizowano konsekwencje prawnofinansowe dla budżetu państwa związane z istnieniem i funkcjonowaniem Otwartych Funduszy Emerytalnych utworzonych w 1999 r. Część składki emerytalnej, która przekazywana jest przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych do Otwartych Funduszy Emerytalnych, nie zasila Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, co skutkuje zwiększeniem niedoboru w FUS. Zważywszy na fakt, że w latach 1999–2012 Zakład Ubezpieczeń Społecznych przekazał do Otwartych Funduszy Emerytalnych ponad 180 mld zł, które mogłyby być przeznaczone na wydatki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (gdyby nie istniał II filar), należy przyznać, że jest to jeden z głównych powodów konieczności finansowego zaangażowania środków z budżetu państwa w sferę finansową ubezpieczeń społecznych.

Rozdział X poświęcony został waloryzacji w systemie ubezpieczeń społecznych (składek, świadczeń i kapitału początkowego) i źródłom

<sup>18</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>19</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 z późn. zm.

<sup>20</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 z późn. zm.

<sup>21</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.



jej finansowania. O ile waloryzacja świadczeń wywołuje natychmiast skutki finansowe (zwiększając kwotę wydatków z FUS), o tyle waloryzacja kapitału początkowego i zewidencjonowanych składek (emerytalnych) skutkuje tylko zwiększeniem zapisanych na koncie ubezpieczonego kwot, które w przyszłości zostaną wykorzystane do wyliczenia świadczenia. Realne koszty waloryzacji zostają więc odłożone w czasie.

W ostatnim rozdziale autor przedstawia i analizuje regulacje prawne dotyczące rolniczego ubezpieczenia społecznego i wydatków z budżetu państwa na rzecz tego ubezpieczenia. Bada przychody i wydatki funduszy administrowanych (zarządzanych) przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i dotacje z budżetu państwa do systemu ubezpieczenia społecznego rolników.

W niniejszym opracowaniu stosowana jest głównie analiza dogmatycznoprawna. W niektórych fragmentach wskazano odniesienia do rozwiązań przyjętych w innych krajach. Wykorzystano dane empirycznych opracowane na podstawie informacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i danych wynikających z ustaw budżetowych. Uzupełniając (m.in. przy opisie regulacji z okresu II RP) została także wykorzystana metoda historycznoprawna.

W opracowaniu wykorzystano regulacje prawne, literaturę przedmiotu (głównie z zakresu prawa finansowego i ubezpieczeń społecznych), orzecznictwo (zwłaszcza Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego dotyczące ubezpieczeń społecznych i jego finansowania) oraz dane empiryczne (zwłaszcza Zakładu Ubezpieczeń Społecznych).

## Rozdział I

---

# Zabezpieczenie społeczne – pojęcie i ogólna charakterystyka prawna

## 1. Polityka społeczna a zabezpieczenie społeczne

W literaturze wskazuje się, że zabezpieczenie społeczne jest jednym z obszarów polityki społecznej (wraz z polityką rynku pracy, opieką zdrowotną, opieką społeczną i edukacją)<sup>22</sup>, która przez długi okres na terenie Europy była traktowana jako uzupełnienie polityki gospodarczej<sup>23</sup>.

A. Rajkiewicz zwraca uwagę, że z terminem „polityka społeczna” spotykamy się niemal codziennie, a niekiedy nawet kilka razy dziennie. Pisze i mówi się o tej polityce najczęściej wtedy, kiedy rozpoczynają się debaty o reformie ubezpieczeń społecznych, ochrony zdrowia czy zasiłków dla bezrobotnych. Wiąże się z nią pomoc społeczną, sytuację gospodarstw domowych, kwestie pomyślności czy niepomyślności życia rodzinnego, wielkości urodzeń i zgonów, małżeństw i rozwodów, tempo budownictwa mieszkaniowego, wysokość czynszów etc.<sup>24</sup> Tenże autor definiuje politykę społeczną jako działania państwa oraz innych podmiotów publicznych i sił społecznych, które zajmują się kształtowa-

---

<sup>22</sup> M. Hill, *Polityka społeczna we współczesnym świecie. Analiza porównawcza*, Warszawa 2010, s. 15.

<sup>23</sup> G. Uścińska, *Międzynarodowe podmioty polityki społecznej a współczesne wyzwania społeczne* (w:) K. Głąbicka, M. Brewiński (red.), *Wokół polityki społecznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Julianowi Auleytnerowi*, Warszawa 2008, s. 78.

<sup>24</sup> A. Rajkiewicz, *Istota polityki społecznej – wczoraj i dziś* (w:) A. Rajkiewicz, J. Supełska, M. Książkowski (red.), *Polityka społeczna*, Katowice 1998, s. 19.

niem warunków życia ludności oraz stosunków międzyludzkich (zwłaszcza w środowisku zamieszkania i pracy)<sup>25</sup>.

Według E. Rosseta polityka społeczna to system idei oraz działań zmierzających do polepszenia całokształtu warunków życiowych ludności, a określeniem skutecznych sposobów postępowania dla polityki społecznej zajmuje się dyscyplina praktyczna zwana nauką polityki społecznej<sup>26</sup>. S. Golinowska wskazuje zaś, że polityka społeczna obejmuje zorganizowane działania państwa oraz innych organizacji i instytucji społecznych, jak związki zawodowe, kościoły, stowarzyszenia czy samorząd lokalny, na rzecz określonych wartości i potrzeb, których jednostka i rodzina nie jest w stanie zaspokoić samodzielnie<sup>27</sup>.

J. Auleytner i A. Kurzynowski przez politykę społeczną rozumieją racjonalną działalność państwa i innych podmiotów, zmierzającą do kształtowania ogólnych warunków pracy i bytu ludności, pożądaných struktur społecznych oraz stosunków społeczno-kulturalnych, mających na celu najbardziej efektywne i sprawiedliwe zaspokajanie potrzeb obywateli, ich rodzin oraz całego społeczeństwa, na poziomie możliwym do realizacji w danym okresie<sup>28</sup>. Według W. Turnowieckiego polityka społeczna ma na celu zaspokajanie potrzeb jednostek i społeczeństwa przez działania opiekuńcze, polegające na wyrównywaniu określonego społecznego standardu życiowego różnych kategorii osób. Celem polityki społecznej jest tworzenie warunków życia oraz stosunków międzyludzkich, które w sposób możliwie optymalny sprzyjać będą rozwojowi społeczeństwa<sup>29</sup>.

W literaturze wskazuje się również, że przedmiotem zainteresowania polityki społecznej są potrzeby, ich rodzaje, stan i sposób ich zaspokajania z punktu widzenia jej celu generalnego, jakim jest postęp społeczny<sup>30</sup>.

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 27.

<sup>26</sup> E. Rosset, *Polityka społeczna a demografia* (w:) A. Rajkiewicz (red.), *Polityka społeczna*, Warszawa 1973, s. 126.

<sup>27</sup> S. Golinowska, *O wartościach, modelach i strategicznych wyborach w polityce społecznej w Polsce w latach dziewięćdziesiątych* (w:) S. Golinowska, M. Księżopolski, J. Jończyk, A. Rajkiewicz, W. Szubert, *O nowy model polityki społecznej w Polsce*, Warszawa 1993, s. 4.

<sup>28</sup> J. Auleytner, A. Kurzynowski, *Naukowe podstawy polityki społecznej* (w:) J. Auleytner (red.), *Polityka społeczna. Stan i perspektywy*, Warszawa 1995, s. 25–26.

<sup>29</sup> W. Turnowiecki, *Polityka społeczna*, Gdańsk 2008, s. 16.

<sup>30</sup> B. Kańtoch, B. Szatur-Jaworska, *Potrzeby ludzkie i poziom życia w polityce społecznej* (w:) A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski (red.), *Polityka społeczna...*, s. 43.

Wspomniany już wcześniej A. Rajkiewicz uważa, że bezpieczeństwo socjalne traktuje się współcześnie jako tę kategorię polityki społecznej, która wyraża socjalne potrzeby społeczeństwa, prawa do określonych świadczeń oraz powinności państwa w organizowaniu odpowiednich urzędzeń oraz udzielania gwarancji związanych z ich funkcjonowaniem i zobowiązaniami wobec obywateli. Idee bezpieczeństwa socjalnego realizowane są poprzez systemy zabezpieczenia społecznego, do którego należą: ochrona zdrowia, pomoc społeczna, ubezpieczenia majątkowe, rehabilitacja osób niepełnosprawnych oraz świadczenia dla młodzieży uczącej się. Przywołany autor podkreśla, że struktury organizacyjne, źródła i sposoby finansowania oraz zasady przyznawania świadczeń w poszczególnych dziedzinach zabezpieczenia społecznego są różne<sup>31</sup>.

Z kolei J. Rosner zwraca uwagę, że istotnymi elementami każdej polityki społecznej są cele, które pragnie ona osiągnąć, metody, którymi realizuje te cele, oraz podmioty działania w jej dziedzinie. Przez podmioty polityki społecznej rozumieć należy te wszystkie organy, instytucje i organizacje, których zadaniem jest realizacja jej celów i zadań. Na czoło wysuwają się wyspecjalizowane ogniwa państwa, które realizują jego funkcję socjalną. Istotą funkcji socjalnej państwa jest zapewnienie obywatelom korzystania z zagwarantowanych im praw socjalnych<sup>32</sup>.

Politykę społeczną opisuje się również z perspektywy finansowej. T. Szumlicz wskazuje, że w ujęciu modelowym (modele: interwencyjne, dystrybucyjny, antycypacyjny) polityka społeczna jest finansowana odpowiednio z:

- 1) darowizn i powstających z nich funduszy charytatywnych,
- 2) podatków i powstających z nich funduszy budżetowych,
- 3) składek i powstających z nich funduszy ubezpieczeniowych<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> A. Rajkiewicz, *Strategiczne problemy polskiej polityki społecznej* (w:) S. Golinowska, M. Książkowski, J. Jończyk, A. Rajkiewicz, W. Szubert, *O nowy model polityki społecznej w Polsce...*, s. 49.

<sup>32</sup> J. Rosner, *Podmioty polityki społecznej* (w:) A. Rajkiewicz (red.), *Polityka społeczna...*, s. 58.

<sup>33</sup> T. Szumlicz, *O modelach polityki społecznej i pożądanej redystrybucji dochodów* (w:) K. Głąbicka, M. Brewiński (red.), *Wokół polityki społecznej...*, s. 85.

**Jacek Wantoch-Rekowski** – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Budżetowego i Finansów Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, członek kolegium redakcyjnego kwartalnika „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu”; autor i współautor około 100 publikacji, głównie z zakresu finansów ubezpieczeń społecznych oraz podatków i opłat lokalnych.

- Publikacja zawiera szczegółową analizę prawną, częściowo również finansową, powiązań budżetu państwa z systemem finansowym ubezpieczeń społecznych.
- Właściwa analiza poprzedzona jest swoistym wprowadzeniem, związanym z przybliżeniem pojęć i definicji zabezpieczenia społecznego i ubezpieczeń społecznych.
- Autor omawia założenia reformy ubezpieczeń społecznych z 1999 r. oraz jej przyczyny, problematykę organizacyjno-finansową Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i jego funduszy, ze szczególnym uwzględnieniem Funduszu Rezerwy Demograficznej. Na uwagę zasługuje również przedstawienie relacji pomiędzy Otwartymi Funduszami Emerytalnymi (OFE) a budżetem państwa, Zakładem Ubezpieczeń Społecznych i Funduszem Ubezpieczeń Społecznych.
- Książka przeznaczona jest dla pracowników Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, firm ubezpieczeniowych, radców prawnych, urzędników oraz pracowników naukowych zajmujących się problematyką finansów ubezpieczeń społecznych.

„Celem pracy jest zbadanie finansowopravných powiązań systemu ubezpieczeń społecznych z budżetem państwa. Problemem jest ustalenie struktury finansowej systemu ubezpieczeń społecznych oraz tego, czy ten system może być samodzielny finansowo i czy musi być wspomagany przez budżet państwa. Autor przekonująco wskazuje, że finansowopravné powiązania systemu ubezpieczeń społecznych z budżetem państwa są skomplikowane i wielopłaszczyznowe. Powstało opracowanie interesujące i wartościowe. Można bez ryzyka stwierdzić, iż książka będzie trwałym elementem dorobku polskiej nauki prawa finansowego i zajmie w nim należne miejsce”.

*Prof. dr hab. Bogumił Brzeziński*

ISSN 1897-4392  
ISBN 978-83-264-4575-0



**Cena 119 zł**  
(w tym 5% VAT)

**Zamówienia:**

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01  
zamowienia.książki@wolterskluwer.pl  
www.wolterskluwer.pl  
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

