

DR ŁUKASZ JUREK
Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie
ORCID: 0000-0002-7863-2249

FINANSE PUBLICZNE A FUNDUSZ UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH. Z PROBLEMATYKI DZIAŁANIA ZAKŁADU UBEZPIECZEŃ JAKO JEGO DYSPONENTA

STRESZCZENIE

Przedmiotowa praca poza przybliżeniem zagadnień związanych z samym pojęciem Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, klasyfikacją jego przychodów i wydatków, ukazuje również rolę Zakładu jako jego dysponenta. Problem ten wpisuje się w szersze zagadnienie, tj. związków między systemem finansowym ubezpieczeń społecznych a budżetem państwa. Z jednej strony, nauka prawa finansowego postrzega możliwości działania Zakładu jako dysponenta relatywnie wąsko, w przeciwnym zaś kierunku sytuują się poglądy przedstawicieli nauki prawa ubezpieczeń społecznych. Samo prawo do zabezpieczenia społecznego, jako silnie zakorzenione w ustawie zasadniczej, dla jego realizacji wymaga nie tylko przymuszenia obywateli do partycypacji w systemie, ale także stworzenia możliwości wypłaty świadczeń. Skoro pozyskiwanie przychodów FUS często wymaga aktywnego działania po stronie ZUS, to za w pełni uzasadniony należy uznać taki sposób wykładni przepisów dotyczących tego funduszu, który je uniemożliwi.

Słowa kluczowe: pracownik, ubezpieczony, fundusze, finansowanie, budżet państwa.

1. WSTĘP

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych¹ jest państwowym funduszem celowym, którego środkami dysponuje Zakład Ubezpieczeń Społecznych. FUS realizuje zadania z zakresu pierwszego filaru ubezpieczeń społecznych. Sytuacja finansowa Funduszu jest trudna, nie tylko z uwagi na niekorzystne trendy demograficzne, ale również w wyniku działalności ustawodawcy,

¹ Dalej także jako „Fundusz” albo „FUS”.

który – zwiększając wydatki na kolejne świadczenia – nie zapewnia wzrostu wpływów do Funduszu. Przedmiotowa praca nie dotyczy jednakże tylko relacji pomiędzy Funduszem Ubezpieczeń Społecznych a Zakładem, który jest jego dysponentem. Problem ten wpisuje się w szersze zagadnienie, tj. związków między systemem finansowym ubezpieczeń społecznych a budżetem państwa. W piśmiennictwie rola Zakładu jako dysponenta Funduszu nie jest postrzegana w sposób jednolity, poglądy te mają również wpływ na aktualnie obowiązującą linię orzeczniczą sądów powszechnych. Z jednej strony, nauka prawa finansowego postrzega możliwości działania Zakładu jako dysponenta relatywnie wąsko, w przeciwnym zaś kierunku sytuują się poglądy przedstawicieli nauki prawa ubezpieczeń społecznych. Wykładni przepisów nie sprzyja także ich niska jakość, a przede wszystkim niespójność. Jak się jednakże wydaje, ich wykładnia nie może być oderwana od celu, który przyświecał ustawodawcy.

Przedmiotowa praca, poza przybliżeniem zagadnień związanych samym pojęciem FUS, klasyfikacją jego przychodów i wydatków, pozwoli również na ukazanie roli Zakładu jako jego dysponenta. Czy ustawodawca wyposażył go w odpowiednie narzędzia, celem ochrony składek odprowadzanych na konta ubezpieczonych? Dla prawidłowej odpowiedzi na to pytanie istotna jest przede wszystkim wykładnia pojęcia dysponent, a co za tym idzie – realne uprawnienia i możliwości działania po stronie Zakładu. Warto w tym miejscu wspomnieć, że w skład Funduszu wchodzi mienie znacznej wartości, które wymaga nie tylko ochrony, ale także jego powiększania, celem realizacji postawionych przez ustawodawcę zadań. W tym kontekście istotne są faktyczne możliwości działania po stronie dysponenta Funduszu, w tym skutecznego dochodzenia praw również na drodze sądowej.

2. POJĘCIE FUNDUSZU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Zgodnie z art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych², Fundusz Ubezpieczeń Społecznych jest państwowym funduszem celowym. Został on powołany w celu realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych³. Nie posiada on osobowości prawnej, nie ma zatem organów, a jego dysponentem jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych⁴. Jego znaczenie jest węzłowe, ponieważ dla realizacji świadczeń z sys-

² Dz.U. z 2025 r., poz. 350, zwana dalej „ustawa systemowa” lub „u.s.u.s.”.

³ G. Uścińska, *Prawo ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2019, s. 115 i nn.

⁴ J. Wantoch-Rekowski, *System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa*, Warszawa 2014, s. 115.

temu ubezpieczeń społecznych konieczne było uprzednio określenie sposobu jego finansowania, w tym pozyskiwania i wydatkowania środków pieniężnych⁵. Sama klasyfikacja prawa ubezpieczeń społecznych nie ma przełożenia na finanse ubezpieczeń społecznych, które postrzegane są jako część finansów publicznych⁶ bądź też jako powiązane z systemem finansów publicznych⁷. Budowa FUS jest przy tym specyficzna, ponieważ w jego skład wchodzi fundusze, tj. emerytalny, rentowy, chorobowy oraz wypadkowy. Musiało to rodzić pytania i wątpliwości związane z charakterem samych funduszy, jednakże należy przyjąć, że mamy do czynienia z podziałem o charakterze porządkowym, nie zaś organizacyjnym czy też prawnofinansowym⁸. Dodatkowo, chociaż sam Fundusz występuje w stosunkach na gruncie obowiązujących regulacji jako fundusz ubezpieczeniowy o autonomicznym charakterze, to wolą ustawodawcy realizuje również zadania spoza zakresu ubezpieczeń społecznych. Przychody państwowego funduszu celowego pochodzą ze środków publicznych, wydatki są zaś związane z realizacją wyodrębnionych zadań państwowych⁹. Przyjęte oznaczenia rodzajów przychodów, rodzajów wydatków, a także szczegółowe unormowania gospodarki finansowej ubezpieczeń społecznych to podstawowe cechy przyjętej przez ustawodawcę konstrukcji prawnej FUS jako państwowego funduszu celowego, który jednakże pozbawiony jest osobowości prawnej, co jest zgodne z u.f.p.¹⁰ Wymaga podkreślenia, że do państwowych funduszy celowych nie są zaliczane te fundusze, których jedynym źródłem przychodów są dotacje z budżetu państwa, w przypadku FUS jest to tylko jeden z rodzajów przychodów, o czym szerzej w dalszej części pracy¹¹. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, jedną z przesłanek wyodrębnienia funduszy celowych była możliwość elastycznego prowadzenia gospodarki finansowej¹². W sferze dysponowania zasobami funduszy celowych nie mamy zaś do czynienia z działaniem *stationes fisci*, czyli pozbawionych osobowości prawnej publicznych jednostek or-

⁵ R. Pacud, [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. K. Antonów, Warszawa 2024, Lex.

⁶ Tak m.in. C. Kosikowski, *Problem odrębności i autonomiczności prawa finansowego*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2006, s. 87–88.

⁷ A. Drwiłło, *Słowo wstępne*, [w:] T. Sowiński, *Finanse ubezpieczeń emerytalnych*, Warszawa 2009, s. 13.

⁸ J. Wantoch-Rekowski, *System...*, s. 118–119.

⁹ Zob. art. 29 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r., poz. 1530, 1572, 1717, 1756 i 1907 oraz z 2025 r., poz. 39), dalej ustawa „u.f.p.”.

¹⁰ R. Pacud, [w:] *Ustawa...*, red. K. Antonów.

¹¹ *Vademecum głównego księgowego jednostki finansów publicznych*, red. M. Culepa, M. Kaczurak-Kozak, P. Walczak, Legalis 2014.

¹² K. Sawicka, [w:] M. Karlikowska, M. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wrocław 2010, s. 80.

organizacyjnych, które w obrocie prawnym reprezentują Skarb Państwa. Wyłącznym bowiem dysponentem takich funduszy jest podmiot, który wskazano w ustawie powołującej Fundusz. Na aprobatę zasługuje stanowisko B. Kuci-Guścioro, wskazujące na poważny problem prawny, którego występowanie rzutuje na charakter prawny funduszy. Chodzi bowiem o kwestię, czy fundusze, których ustawodawca nie wyposażył w osobowość prawną, stanowią jednostki organizacyjne, czy też są wyłącznie przejawem formy organizacyjnej gospodarowania środkami pieniężnymi¹³. Jednocześnie wymaga podkreślenia, że problem ten nie został – jak dotąd – poddany analizie w piśmiennictwie, ani też w opracowaniach resortowych, pomimo jego prawnej doniosłości.

3. WPŁYWY I WYDATKI FUNDUSZU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Ustawodawca w art. 52 ust. 1 u.s.u.s. określił przychody, które zasilają FUS. Jak trafnie wskazuje się w piśmiennictwie¹⁴, przywołana regulacja początkowo miała charakter zamknięty, jednakże ustawodawca nowelą z 2002 r.¹⁵ dopuścił, by wpływy FUS mogły pochodzić również z innych tytułów niż ujęte w pkt 1–9. Wyliczenie ma zatem aktualnie charakter przykładowy. Przychody FUS pochodzą m.in. ze składek na ubezpieczenia społeczne, które nie podlegają przekazaniu na rzecz otwartych funduszy emerytalnych; ze środków rekompensujących kwoty składek przekazanych na rzecz otwartych funduszy emerytalnych; z wpłat z budżetu państwa oraz z innych instytucji, przekazanych na świadczenia, których wypłatę zlecono Zakładowi; z oprocentowania rachunku bankowego FUS; z lokat dokonywanych na jednostki uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego; z odsetek od nieterminowo regulowanych zobowiązań wobec FUS; ze zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, wraz z odsetkami; z dodatkowej opłaty; z dotacji z budżetu państwa; ze środków Funduszu Rezerwy Demograficznej oraz z innych tytułów. Należy zgodzić się z J. Wantochem-Rekowskim, że węzłowe znaczenie dla funkcjonowania FUS mają składki na ubezpieczenia społeczne, środki rekompensujące kwoty składek przekazanych na rzecz otwartych funduszy emerytalnych i dotacje z budżetu państwa¹⁶. Obok przychodów określa-

¹³ B. Kucia-Guściora, *Status prawny funduszy celowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, nr 4, s. 18.

¹⁴ D. Wajda, [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, wyd. 2, Warszawa 2014, Legalis.

¹⁵ Przedmiotowa zmiana została wprowadzona w art. 28 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców (Dz.U. nr 155, poz. 1287).

¹⁶ J. Wantoch-Rekowski, [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015, Lex.

nych w literaturze jako ubezpieczeniowe¹⁷, istotną grupę przychodów Funduszu stanowią przychody pozaubezpieczeniowe, tj. środki pieniężne pochodzące z budżetu państwa. Ich celem jest nie tylko wyrównywanie braków w finansach Funduszu przez państwo, ale przede wszystkim zabezpieczają one wypłacalność Funduszu¹⁸. Dodatkowo z tego źródła finansowane są wypłaty świadczeń zleconych do obsługi Zakładowi, tj. dodatkowego świadczenia rocznego dla emerytów i rencistów, świadczenia wychowawczego, czy też w przeszłości bonu turystycznego¹⁹. Wymaga przy tym podkreślenia, że te wpłaty chociaż stanowią przychód FUS to mają charakter bezzwrotny wyłącznie wtedy, gdy zostały wydatkowane. Jedynie na marginesie należy zauważyć, że z budżetu państwa finansowane są także inne świadczenia, które wypłaca Zakład, tj. m.in. świadczenia inwalidów wojennych, wojskowych, osób represjonowanych oraz kombatantów i członków ich rodzin, renty wypadkowe posłów i senatorów, renty z tytułu wypadków w szczególnych okolicznościach, jednorazowe odszkodowania powypadkowe wypłacone z tytułu chorób zawodowych osób zatrudnionych przy produkcji wyrobów azbestowych oraz dla posłów i senatorów z tytułu wypadku w szczególnych okolicznościach, świadczenia przedemerytalne oraz emerytury i renty wyjątkowe²⁰.

Ze środków Funduszu finansowane są m.in. wypłaty świadczeń z ubezpieczenia emerytalnego, rentowego, chorobowego oraz wypadkowego; wydatki na prewencję rentową; spłaty kredytów i pożyczek wraz z odsetkami, zaciąganych w celu wypłaty świadczeń z Funduszu; odsetki za nieterminowe wypłaty świadczeń oraz należności dla płatników składek, którzy wykonywali zadania związane z ustalaniem prawa do świadczeń i ich wysokości oraz wypłatą świadczeń z ubezpieczenia chorobowego. Ponadto finansowane są wydatki pochodzące z wpłat z budżetu państwa oraz z innych instytucji, przekazanych na świadczenia, których wypłatę zlecono Zakładowi, z wyjątkiem świadczeń finansowanych z odrębnych rozdziałów budżetowych oraz wpłat z instytucji zagranicznych; odpis z Funduszu stanowiący przychód Zakładu; wydatki na pokrycie niedoboru środków niezbędnych do zapewnienia wypłat emerytur kapitałowych; emerytury kapitałowe, środki gwarantowane oraz jednorazowe wypłaty, ustalone ze składek zewidencjonowanych na subkoncie oraz środki, pochodzące z części składki na ubezpieczenie emery-

¹⁷ Tak m.in. J. Wantoch-Rekowski, [w:] *Ustawa...*, red. J. Wantoch-Rekowski.

¹⁸ R. Pacud, [w:] *Ustawa...*, red. K. Antonów.

¹⁹ Zob. więcej na temat bonu turystycznego w: Ł. Jurek, D. Borek, *Forma wypłaty Polskiego Bonu Turystycznego jako nowatorski wzorzec dla innych świadczeń społecznych obsługiwanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych – rozważania administracyjnoprawne*, „Gubernaculum et Administratio” 2022, nr 1, s. 55–70.

²⁰ R. Pacud, [w:] *Ustawa...*, red. K. Antonów.

talne, odprowadzane przez Zakład do Funduszu Rezerwy Demograficznej²¹. Przywołany przepis ma zatem charakter zamknięty, a przedmiotowy katalog nie może być interpretowany w ten sposób, aby uwzględniać jakiekolwiek dodatkowe przesłanki. Trafnie wskazuje się przy tym w piśmiennictwie, że zakaz wydatkowania środków Funduszu na inne cele wiąże się z ciążącą na Zakładzie odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²². Środki zgromadzone w FUS są na bieżąco wydatkowane, co wynika z jego redystrybucyjnego charakteru. Jak trafnie wskazuje się w piśmiennictwie²³, poza wydatkami, jak też przychodami Funduszu jest część składki emerytalnej, która jest odprowadzana do OFE. Musiało to prowadzić do powstania wątpliwości co do jej charakteru. Składka jest co prawda fizycznie przekazywana przez Zakład, ale sama operacja finansowa dokonywana jest na rachunku bankowym Funduszu. W tym kontekście za w pełni uprawnione należy uznać pojawiające się w piśmiennictwie poglądy, które wskazywały na prywatyzację zadania publicznego w związku z przekazaniem go do OFE²⁴. Trudno również w tym kontekście nie przywołać wyroku TK z 4 listopada 2015 r.²⁵, który uznał środki zgromadzone w OFE za publicznoprawne, a nie prywatne, przynależne członkom OFE. Rzeczą dotyczyła aktywów pochodzących ze składek emerytalnych, które zostały zainwestowane w obligacje Skarbu Państwa, obligacje drogowe oraz środków w postaci gotówki. Było to jedno z kluczowych orzeczeń TK, które doprowadziło do uznania możliwości cofnięcia reformy emerytalnej, kluczowej z uwagi na coraz trudniejszą sytuację demograficzną w kraju, a co za tym idzie – również sytuację finansową samego Funduszu. W tym kontekście trudno pominąć konsekwentnie wyrażane przez Trybunał stanowisko²⁶, że sama umowa z państwem zostaje zawarta już w momencie podjęcia działalności rodzącej obowiązki ubezpieczeń społecznych, co wiąże się z koniecznością zachowania pewnego standardu co sposobu wprowadzania zmian względem osób już nim objętych. Przedmiotowe rozstrzygnięcie z 4 listopada 2015 r., przy pełnej świadomości wadliwości funkcjonujących ówczesznie rozwiązań, szczególnie w zakresie wysokich kosztów funkcjonowania OFE przy relatywnie niskim ryzyku, doprowadziło nie tylko do spadku zaufania do państwa i sta-

²¹ Art. 54 u.s.u.s.

²² D. Wajda, [w:] *Ustawa...*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska.

²³ R. Pacud [w:] *Ustawa...*, red. K. Antonów.

²⁴ H. Szurgacz, *Zagadnienia przekazywania przez państwo zadań w zakresie zabezpieczenia społecznego podmiotom niepublicznym*, [w:] *Konstytucyjne problemy prawa pracy i zabezpieczenia społecznego*, red. H. Szurgacz, Wrocław 2005, s. 125.

²⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK-A 2015/10, poz. 163.

²⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK w 1992 r., cz. 1, poz. 7.

nowionego przez nie prawa, ale przede wszystkim zniechęciło do poszukiwania alternatywnych form oszczędzania na przyszłość. Jak się wydaje, te negatywne doświadczenia mają również wpływ na relatywnie niewielką chęć uczestnictwa obywateli w Pracowniczych Programach Kapitałowych. Samo zaś orzeczenie z 4 listopada 2015 r. nie uwzględniło przede wszystkim faktu, że zasada równowagi budżetowej nie jest zasadą konstytucyjną. Trafnie w uzasadnieniu do zdania odrębnego do cytowanego wyżej orzeczenia wskazywał M. Granat, że powinna być ona ważona, tak jak inne wartości konstytucyjne²⁷. Powinnością Trybunału była bowiem ochrona prawa do zabezpieczenia społecznego, w maksymalnie możliwy sposób²⁸, także z uwzględnieniem niekorzystnych prognoz ekonomicznych wskazujących na pogłębiający się deficyt Funduszu. Trybunał bowiem skoncentrował się na aktualnych wynikach finansowych i ocenie działalności OFE, nie dostrzegając w wystarczający sposób potrzeby spojrzenia na to zagadnienie w sposób całościowy. Nie pochyłono się nad sytuacją obecnych pracowników, którzy stracili środki na indywidualnych rachunkach w OFE na rzecz zapisu na subkoncie prowadzonym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Należy zgodzić się ze stanowiskiem M. Granata, że wierzytelności zapisane na rachunkach w OFE były ujęte w wyodrębnionych i istniejących aktywach ulokowanych w OFE²⁹, a nie wspierały wypłatę bieżących świadczeń emerytalnych. Trafnie wskazuje również T. Liszcz w odniesieniu do charakteru środków OFE, że ustawodawca nie miał swobody w zakresie gospodarowania nimi. Pochodzą one bowiem ze źródła prywatnego, jakim jest wynagrodzenie osiąganе przez ubezpieczonego i są przeznaczone na finansowanie przyszłego świadczenia emerytalnego. Samo zaś ulokowanie ich w gwarantowanych przez państwo papierach wartościowych, stanowiło realne kapitałowe zabezpieczenie przyszłej emerytury z drugiego filaru. Takie stanowisko znajduje pełne oparcie również w literaturze z zakresu prawa prywatnego, gdzie wskazuje się, że otwarte fundusze emerytalne należy uznać za część systemu objętego prawem rynku kapitałowego³⁰.

4. ZARZĄDZANIE MASĄ FUNDUSZU PRZEZ ZAKŁAD A JEGO LEGITYMACJA PROCESOWA JAKO DYSPONENTA

Jak wskazano już wyżej, Fundusz nie posiada osobowości prawnej, a także swoich organów. Całokształt podejmowanych działań, w tym rozli-

²⁷ Ibidem.

²⁸ Na tym polega w istocie wzorzec wywodzony z art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej.

²⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK-A 2015/10, poz. 163.

³⁰ Tak m.in. A. Chłopecki, [w:] *Prawo spółek a prawo rynku kapitałowego*, „Studia Prawa Prywatnego” 2024, nr 3, Legalis.

czenia finansowe, jest związany z aktywnością dysponenta Funduszu, którym jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych. W tym kontekście za w pełni uprawnione należy uznać stanowisko pojawiające się w nauce prawa finansowego, które klasyfikuje Fundusz jako wyodrębniony rachunek bankowy, pozostający jedynie w dyspozycji Zakładu³¹. W konsekwencji w części stanowisk przyjmuje się, że Zakładowi powierzono tylko zarząd nad Funduszem³², a regulacja z uchylonego art. 56 ust. 3 ustawy systemowej odnosiła się jedynie do konieczności zarządzania środkami, które zostały w nim zgromadzone, w sposób efektywny i bezpieczny. Znaczenie Funduszu jest jednakże kluczowe, ponieważ węzłowe źródło jego przychodów pochodzi ze środków ubezpieczonych, którzy nie mają możliwości samodzielnej ochrony swoich środków. W konsekwencji skoro Zakładowi powierzono nad nimi pieczę, to nie znajduje żadnego uzasadnienia pogląd, jakoby miała się ona ograniczać tylko do możliwości ich wydatkowania. Z praktyki organu rentowego wynika bowiem, że pojawiają się ze strony części uczestników systemu zachowania nieetyczne i nieuczciwe, które zmierzają wprost do świadomego osiągnięcia nieuzasadnionych korzyści z systemu kosztem pozostałych ubezpieczonych partycypujących w tworzeniu Funduszu. Taka sytuacja związana jest z koniecznością posiadania przez Zakład, działający jako dysponent Funduszu, legitymacji procesowej czynnej, celem możliwości skutecznego dochodzenia swoich praw na etapie postępowania sądowego.

Jak trafnie wskazał Sąd Apelacyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 17 maja 2005 r.³³, warunkiem udzielenia przez sąd ochrony jest to, aby z żądaniem jej udzielenia wystąpiła osoba do tego uprawniona. Takie uprawnienie stanowi legitymacja procesowa czynna. W przeciwieństwie do zdolności sądowej nie stanowi ona jakiejś ogólnej kwalifikacji podmiotu, która ma charakter trwały i będzie podlegać jednolitej ocenie w każdym procesie. W przypadku legitymacji procesowej uprawnienie to jest rozpatrywane z perspektywy możliwości prowadzenia konkretnego procesu. Może być ono wywodzone zarówno z prawa podmiotowego, jak też z ustawy³⁴.

Powyższy pogląd należy uznać za dominujący w piśmiennictwie. Jak trafnie wskazał G. Jędrejek, został on wyprowadzony z koncepcji legitymacji procesowej autorstwa W. Broniewicza. Upatrywał on jej źródła w tej części roszczenia procesowego, gdzie zostało zawarte samo twierdzenie o podmiotowej stronie przywołanej normy prawnej³⁵. W tym kontekście należy wskazać na inne twierdzenie W. Broniewicza, wedle którego legitymacja procesowa

³¹ J. Wantoch-Rekowski, *Ustawa...*, op. cit.

³² B. Kucia-Guściora, *Status...*, op. cit., s. 17.

³³ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 17 maja 2005 r., sygn. I ACa 1202/04, Lex nr 175186.

³⁴ Ibidem.

³⁵ W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1996, s. 126.

nie wynika z normy prawnej, która faktycznie obowiązuje, ale tylko takiej, która została przytoczona w roszczeniu procesowym³⁶. W tym poglądem koresponduje również stanowisko G. Jędrejka, który wskazał, że przy zastosowaniu kryterium obiektywnego można stwierdzić, że pozew został wniesiony przez osobę uprawnioną. W tej sytuacji występuje legitymacja formalna i nie ma konieczności wchodzenia w rozważania materialnoprawne. W przypadku zaś, gdy analizy wymaga konkretny stosunek prawny, wówczas występuje legitymacja materialna, badana na dalszych etapach postępowania. Źródłem legitymacji procesowej formalnej, jeżeli czynnością jest wniesienie pozwu, może być także konkretny przepis, który w takiej sytuacji ma co do zasady charakter normy prawa procesowego. Nie wyłącza to jednakże możliwości, aby został umieszczony zarówno wśród przepisów materialnoprawnych, jak też formalnoprawnych³⁷.

Należy przyjąć, że źródłem legitymacji procesowej czynnej Zakładu, działającego jako dysponent FUS, jest art. 51 ust. 2 u.s.u.s. w zw. z art. 66 ust. 1 u.s.u.s. Wskazać bowiem należy, że chociaż od 1 października 1999 r. w sferze dysponowania zasobami Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nie działa już właściwa *statio fisci*, to wyłącznym dysponentem tych środków jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Zgodnie bowiem z przywołanym już wyżej art. 51 ust. 1 ustawy systemowej, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych jest państwowym funduszem celowym, powołanym w celu realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych. Dysponentem FUS jest Zakład³⁸, któremu nadano również osobowość prawną³⁹. Jak wskazuje językowe znaczenie wyrazu „dysponować”, tj. „mieć do dyspozycji, rozporządzać czymś według uznania”⁴⁰. Pojęcie to może być również rozumiane jako „wydawać polecenia, zamawiać coś, rozkazywać komuś”⁴¹. Jak wskazano już wyżej, jedną z przesłanek wyodrębnienia funduszy celowych była możliwość bardziej elastycznego prowadzenia gospodarki finansowej, niż ma to miejsce przy finansowaniu budżetowym. Celem utworzenia FUS było zatem gromadzenie środków pieniężnych na wypadek wystąpienia objętych ochroną ubezpieczeniową ryzyk, przy ściśle określonych źródłach. Powyższe nie pozwala na bezkrytyczne przyjęcie tezy, że zasoby te stanowią własność Skarbu Państwa, co koresponduje z podniesionymi wyżej wątpliwościami odnośnie do środków gromadzonych w OFE.

³⁶ Ibidem.

³⁷ G. Jędrejek, *Legitymacja procesowa w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2019, s. 33.

³⁸ Zob. art. 51 ust. 2 u.s.u.s.

³⁹ Zob. art. 66 ust. 1 u.s.u.s.

⁴⁰ *Słownik języka polskiego*, t. 1–11, red. W. Doroszewski, Warszawa 1958–1969, <http://sjp.pwn.pl/doroszewski/>.

⁴¹ Ibidem.

Podobnie w piśmiennictwie trafnie wskazuje się na wątpliwości związane z problemem statusu prawnego Zakładu, jego relacji z Funduszem Ubezpieczeń Społecznych oraz charakteru składki na ubezpieczenia społeczne, zwłaszcza jej cywilnoprawnej kwalifikacji⁴². J. Jończyk zasadnie wskazuje, że kwestia cywilnoprawnej kwalifikacji składki na ubezpieczenia społeczne nie była przedmiotem szerszego zainteresowania tak w piśmiennictwie, jak też w orzecznictwie. Podobnie sytuacja wygląda w nauce finansów publicznych. Tymczasem, jak trafnie zauważa przywołany autor, wątpliwości budzi zarówno pogląd, że składka na ubezpieczenia społeczne jest własnością Skarbu Państwa, jak też teza, że Zakład sprawuje zarząd nad powierzonym mieniem na zasadzie powiernictwa. J. Jończyk trafnie dostrzega, że orzecznictwo niezasadnie koncentruje się właściwie wyłącznie na własności mienia pozostającego w dyspozycji Zakładu, przy braku docenienia publicznoprawnej podmiotowości Zakładu w węzłowym zakresie działalności, przy braku bezpośredniego związania z działaniem Skarbu Państwa. Autor ten słusznie zauważył, że wzajemne relacje na linii Zakład – Fundusz nie są rozumiane właściwie przez nadmierne wyeksponowanie zdania „do realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych został powołany Fundusz Ubezpieczeń Społecznych”, podczas gdy węzłowe znaczenie ma przepis wskazujący, że to do Zakładu należy wykonywanie zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych⁴³. Dla prawidłowej oceny relacji Zakładu z Funduszem Ubezpieczeń Społecznych istotne znaczenie ma również systematyka u.s.u.s. Przepisy ogólne stanowią, że Zakład znajduje się wśród wykonawców zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych. Sam Fundusz pojawia się dopiero w dalszych przepisach ustawy. Powyższe nie może być utożsamiane z przypadkowym zabiegiem ze strony ustawodawcy, ale z oddaniem jego intencji, co nie tylko nie może być pominięte w procesie wykładni, ale wręcz powinno mieć w tym procesie węzłowe znaczenie. W konsekwencji na pełną aprobatę zasługuje stanowisko J. Jończyka, że zarówno systematyka u.s.u.s., jak i odmienny charakter używanych pojęć wskazują na to, że FUS ma podrzędne znaczenie wobec ZUS⁴⁴.

Warto również zauważyć, że na podstawie art. 53 ust. 3 ustawy systemowej FUS ma prawo zaciągać kredyty. W tym przypadku konieczne jest jednakże uzyskanie zgody od ministra właściwego do spraw finansów publicznych. B. Gudowska⁴⁵ podkreśla niepoprawny charakter przywołanej regulacji.

⁴² Tak J. Jończyk, *Glosa do postanowienia SN z dnia 19 września 2002 r.*, V CKN 1223/00, OSP 2004, nr 7–8, s. 97.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ B. Gudowska, [w:] *Ustawa....*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska.

Skoro FUS jest państwowym funduszem celowym i nie ma osobowości prawnej, to nie ma jakichkolwiek podstaw, by był podmiotem stosunków cywilnoprawnych. W rezultacie FUS, traktowany jako numer rachunku bankowego, naturalnie nie może być także stroną umowy kredytowej. Taką zdolność ma natomiast Zakład, który jest dysponentem Funduszu. Przywołany wyżej przepis, jak trafnie wskazuje B. Gudowska, należy zatem rozumieć w ten sposób, że to Zakład może zaciągać zobowiązanie z tytułu kredytu, przy uzyskaniu oczywiście zgody od ministra właściwego do spraw finansów publicznych⁴⁶.

Za odmiennym stanowiskiem nie przemawia również zaliczenie FUS do kategorii funduszy celowych. J. Jończyk podkreśla, że wyodrębnienie FUS pozbawione jest większego znaczenia dla jego relacji ze Skarbem Państwa. Wymaga bowiem zaakcentowania, że środki tamże zgromadzone nie uczestniczą w obrocie cywilnoprawnym, a także nie wchodzą zarówno w zakres zobowiązań, jak też odpowiedzialności, gdzie niezbędne byłoby wskazanie właściciela tych środków⁴⁷. Należy się również zgodzić z J. Jończykiem, że uzasadnieniem oddzielenia majątku FUS od majątku samego Zakładu była eliminacja ryzyka związanego z potencjalnym wzrostem wydatków administracyjnych organu rentowego, a także faktem, że świadczenia z ubezpieczeń społecznych przysługują z Funduszu lub z budżetu państwa, nie zaś z Zakładu. Jest to związane z ubezpieczeniowym charakterem samej składki. Przyjęcie zaś odmiennej koncepcji, zakładającej, że składka to własność Skarbu Państwa, osłabia, o ile nie niweczy, jej charakter ubezpieczeniowy oraz umożliwia przeprowadzanie w sposób arbitralny zmian w systemie ubezpieczeń społecznych, co może godzić również w nabyte prawa do świadczeń⁴⁸. Nie ma również żadnego uzasadnienia dla koncepcji, jakoby Zakład zarządzał powierzonym mieniem na zasadzie powiernictwa. Dla takiej konstrukcji nie ma nie tylko podstaw prawnych, ale także tych o charakterze aksjologicznym. Trafnie wskazuje bowiem J. Jończyk, że składka – jako publicznoprawna danina o charakterze niepodatkowym – nie staje się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa, która miałaby zostać następnie powierzona innej państwowej osobie prawnej⁴⁹.

5. PODSUMOWANIE

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych to istotna część finansów publicznych, która stanowi odrębny państwowy fundusz celowy. O ile samo prawo ubezpieczeń społecznych jest klasyfikowane jako odrębna gałąź prawa, to

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ J. Jończyk, *Glosa...*

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Ibidem.

niektóre jego elementy zaliczane są do prawa finansowego. Wątpliwości związane z samym charakterem Funduszu w dużej części były natomiast związane z brakiem uwzględnienia jego złożonej specyfiki, w oderwaniu od celów, które przyświecały jego utworzeniu. Powyższe przekładało się na wątpliwości związane z posiadaniem przez Zakład legitymacji procesowej czynnej, a zatem na możliwości skutecznego działania, także jeżeli chodzi o aspekt ochrony interesów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na drodze procesu cywilnego. W przeciwnym bowiem razie, gdyby Zakład nie miał faktycznych możliwości podejmowania działań w celu przysporzenia środków finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jego zasoby uległyby wyczerpaniu, co uniemożliwiłoby wykonywanie ustawowo określonych zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych. Istotne jest, że sam ustawodawca nie wskazał innej jednostki organizacyjnej, która miałaby realizować te ważne społecznie zadania. Wolą ustawodawcy to Zakład otrzymał osobowość prawną, jemu również powierzono dysponowanie Funduszem. Można sobie przecież wyobrazić również rozwiązanie alternatywne, w którym to np. ministrowi właściwemu ds. finansów publicznych zostałoby powierzone to zadanie. Celem utworzenia FUS było utworzenie odrębnego budżetu – do realizacji określonego przez ustawodawcę celu. Zadanie to przecież mogłoby być finansowane bezpośrednio z budżetu państwa albo z budżetu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, uznano jednak, że celowe jest wyodrębnienie osobnego budżetu. Jest to zatem świadomy wybór ze strony ustawodawcy, jak też pozostawienie FUS w dyspozycji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Owa dyspozycja nie może być przy tym postrzegana w sposób sprzeczny z językowym znaczeniem tego pojęcia, w takim przypadku nie będzie bowiem możliwości realizacji powierzonych przez ustawodawcę zadań. W tym kontekście wymaga podkreślenia, że samo prawo do zabezpieczenia społecznego, jako silnie zakorzenione w ustawie zasadniczej, dla jego realizacji wymaga nie tylko przymuszenia obywateli do partycypacji w systemie, ale także stworzenia możliwości wypłaty świadczeń. Skoro pozyskiwanie przychodów FUS często wymaga aktywnego działania po stronie ZUS, to nie znajduje uzasadnienia taki sposób wykładni przepisów, który je uniemożliwi.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Broniewicz W., *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1996.
Chłopecki A., *Prawo spółek a prawo rynku kapitałowego*, „Studia Prawa Prywatnego” 2024, nr 3, Legalis.

- Drwiłło A., *Słowo wstępne*, [w:] Sowiński T., *Finanse ubezpieczeń emerytalnych*, Warszawa 2009.
- Gudowska B., [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, wyd. 2, Warszawa 2014, Legalis.
- Jędrejek G., *Legitymacja procesowa w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2019.
- Jończyk J., *Glosa do postanowienia SN z dnia 19 września 2002 r.*, V CKN 1223/00, OSP 2004, nr 7–8.
- Jurek Ł., Borek D., *Forma wypłaty Polskiego Bonu Turystycznego jako nowatorski wzorzec dla innych świadczeń społecznych obsługiwanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych – rozważania administracyjnoprawne*, „Gubernaculum et Administratio” 2022, nr 1.
- Kosikowski C., *Problem odrębności i autonomiczności prawa finansowego* [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2006.
- Kucia-Guściora B., *Status prawny funduszy celowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, nr 4.
- Pacud R., [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. K. Antonów, Lex 2024.
- Sawicka K., [w:] Karlikowska M., Miemiec M., Ofiarski Z., Sawicka K., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wrocław 2010.
- Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, t. 1–11, Warszawa 1958–1969, <http://sjp.pwn.pl/doroszewski/>.
- Szurgacz H., *Zagadnienia przekazywania przez państwo zadań w zakresie zabezpieczenia społecznego podmiotom niepublicznym*, [w:] *Konstytucyjne problemy prawa pracy i zabezpieczenia społecznego*, H. Szurgacz, Wrocław 2005.
- Uścińska G., *Prawo ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2019.
- Vademecum głównego księgowego jednostki finansów publicznych*, red. M. Cułepa, Kaczurak-Kozak, P. Walczak, Legalis 2014.
- Wajda D., [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, wyd. 2, Warszawa 2014, Legalis.
- Wantoch-Rekowski J., [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015, Lex.
- Wantoch-Rekowski J., *System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa*, Warszawa 2014.

AKTY PRAWNE

- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 350);

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców (Dz.U. z 2020 r., poz. 2183);
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r., poz. 1530, 1572, 1717, 1756 i 1907 oraz z 2025 r., poz. 39).

ORZECZNICTWO

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK w 1992 r., cz. 1, poz. 7.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 17 maja 2005 r., sygn. I ACa 1202/04, Lex nr 175186.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK-A 2015/10, poz. 163.

PUBLIC FINANCES AND THE SOCIAL INSURANCE FUND. FROM THE ISSUES OF FUNCTIONING OF THE INSURANCE INSTITUTION AS ITS ADMINISTRATOR

ABSTRACT

The subject work, apart from presenting issues related to the very concept of the Social Insurance Fund, the classification of its revenues and expenditures, also shows the role of the Institution as its administrator. This problem is part of a broader issue, i.e. the relationship between the financial system of social insurance and the state budget. On the one hand, the science of financial law perceives the possibilities of the Institution's action as an administrator relatively narrowly, while the views of representatives of the science of social insurance law are in the opposite direction. The very right to social security, as strongly rooted in the Constitution, requires not only forcing citizens to participate in the system, but also creating the possibility of paying benefits, for its implementation. Since obtaining FUS revenues often requires active action on the part of ZUS, such a way of interpreting the regulations concerning this fund that will make it impossible should be considered fully justified.

Keywords: Employee, insured, funds, financing, state budget.