

USTRÓJ FINANSOWY SYSTEMU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Radosław Pacud



Wolters Kluwer

USTRÓJ FINANSOWY SYSTEMU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Radosław Pacud

SERIA **MONOGRAFIE**

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Stan prawny na 1 września 2025 r.

Radosław Pacud, nr ORCID: 0000-0002-6573-0245

Recenzent
Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

Wydawca
Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący
Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Świerk-Bożek

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni[♥]

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.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8390-972-1
ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Zarządzania Prawami Autorskimi i Treściami
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 692 477 076
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wprowadzenie	15
Rozdział I	
Środki pieniężne, fundusze i podmioty nimi dysponujące w zabezpieczeniu społecznym.....	23
1. Wstęp	23
2. Środki pieniężne gromadzone na cele zabezpieczenia społecznego.....	25
2.1. Składki na ubezpieczenia społeczne	25
2.2. Podatki i pozostałe dochody publiczne.....	30
2.3. Środki dłużne i pozostałe przychody publiczne	35
3. Finansowanie świadczeń w zabezpieczeniu społecznym ...	42
3.1. Metody finansowania zabezpieczenia społecznego.....	42
3.2. Struktury normatywne systemów finansowych zabezpieczenia społecznego	52
3.3. System finansowy powszechnego ubezpieczenia społecznego (perspektywa prawna).....	61
4. Ustrój finansowy systemu ubezpieczeń społecznych. Pojęcie i kwalifikacja prawna.....	68
4.1. Problematyka kwalifikacji prawnej organizacji finansowania ubezpieczeń społecznych	68
4.2. Fundusze i podmioty nimi dysponujące w systemie ubezpieczeń społecznych.....	75
4.3. Pojęcie ustroju finansowego systemu ubezpieczeń społecznych	81
5. Wnioski.....	86

Rozdział II

Uwarunkowania stanowienia i zmiany ustroju finansowego w ubezpieczeniach społecznych	91
1. Wstęp	91
2. Uwarunkowania i wzorce historycznoprawne ustroju finansowego ubezpieczeń społecznych.....	94
3. Uwarunkowania normatywne stanowienia ustroju finansowego w ubezpieczeniach społecznych	118
3.1. Uwarunkowania normatywne z zakresu prawa konstytucyjnego	118
3.2. Uwarunkowania normatywne z zakresu finansów publicznych.....	129
3.3. Uwarunkowania normatywne z zakresu prawa europejskiego oraz międzynarodowego.....	136
4. Uwarunkowania zewnętrzne (pozaprawne) ustroju finansowego w ubezpieczeniach społecznych	146
4.1. Uwarunkowania ekonomiczno-finansowe.....	146
4.2. Uwarunkowania demograficzne	156
4.3. Uwarunkowania społeczno-polityczne.....	163
5. Wnioski.....	170

Rozdział III

Modelowanie ustroju finansowego ubezpieczeń społecznych ...	179
1. Wstęp	179
2. Modelowanie i zmienność organizacji finansowania ubezpieczeń społecznych.....	181
2.1. Modele prawne oraz modelowanie instytucji prawnych. Uwagi wstępne.....	181
2.2. Dylematy w modelowaniu ustroju finansowego ubezpieczeń społecznych.....	185
3. Typy środków pieniężnych w systemie ubezpieczeń społecznych.....	190
3.1. Typy normatywne źródeł finansowania ubezpieczeń społecznych	190
3.2. Typy funkcjonalne źródeł finansowania ubezpieczeń społecznych	198

3.3. Typy własnościowe źródeł finansowania ubezpieczeń społecznych	205
4. Metody finansowania świadczeń na ubezpieczenia społeczne.....	211
4.1. Metoda finansowania repartycyjnego.....	211
4.2. Metoda finansowania kapitałowego	213
4.3. Metoda kompleksowa (model repartycyjno-kapitałowy).....	217
5. Modele gromadzenia środków pieniężnych na cele ubezpieczeń społecznych.....	220
5.1. Model gospodarki budżetowej (metoda budżetowa) ...	220
5.2. Model gospodarki pozabudżetowej (metoda funduszowa)	223
5.3. Modele gospodarki ubezpieczeniowej (metoda aktuarialna)	228
5.4. Organizacja gospodarki finansowej a wypłacalność świadczeń ubezpieczeń społecznych	236
6. Typy normatywne administracji ubezpieczeń społecznych.....	240
6.1. Model zakładu państwowego (jednostka budżetowa) ...	240
6.2. Model zakładu publicznego niesamoistnego (osoba prawna i dysponent funduszu).....	243
6.3. Model zakładu publicznego samoistnego (osoba prawna i organ funduszu)	247
6.4. Model zakładu prywatnego (przedsiębiorstwo ubezpieczeniowe lub inwestycyjne)	251
6.5. Organizacja administracji a odpowiedzialność państwa za finansowanie świadczeń	254
7. Wnioski.....	259

Rozdział IV

Treść modelu normatywnego ustroju finansowego systemu

ubezpieczeń społecznych.....	267
1. Wstęp	267
2. Układ oraz konstrukcje prawne funduszy w systemie ubezpieczeń społecznych.....	270
2.1. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	270

2.2. Fundusz Rezerwy Demograficznej	279
2.3. Otwarte fundusze emerytalne.....	284
3. Rodzaje środków pieniężnych stanowiących przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.....	289
3.1. Składki na ubezpieczenia społeczne	289
3.2. Dodatkowe należności składkowe	299
3.3. Dotacje z budżetu państwa	303
3.4. Środki pieniężne przekazywane z funduszy kapitałowych (OFE i FRD)	308
3.5. Środki pieniężne z tytułu likwidacji dodatkowych zabezpieczeń emerytalnych	311
3.6. Zwroty świadczeń nienależnych i lokaty nadwyżek finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	314
3.7. Środki pieniężne z kredytów bankowych i pożyczek budżetowych	317
4. Administracja finansowa ubezpieczeń społecznych oraz związane z nią organy państwa	319
4.1. Zakład Ubezpieczeń Społecznych.....	319
4.2. Powszechne towarzystwa emerytalne.....	327
4.3. Skarb Państwa.....	331
4.4. Organy państwowe – organy władzy finansowej, nadzoru i kontroli.....	337
5. Wnioski.....	347

Rozdział V

Zasady prawne ustroju finansowego systemu ubezpieczeń społecznych	355
1. Wstęp.....	355
2. Zasady gromadzenia funduszu na realizację świadczeń z ubezpieczeń społecznych	359
2.1. Zasada przymusu składkowego.....	359
2.2. Zasady solidarnego obciążenia płatnika składki.....	364
2.3. Zasada proporcjonalności składek.....	369
3. Zasady wydatkowania funduszu na świadczenia ubezpieczeniowe	375
3.1. Zasada wypłaty należnych świadczeń.....	375

3.2. Zasada waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych i kont emerytalnych	381
3.3. Zasada ochrony praw nabytych.....	387
4. Zasady równoważenia Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	393
4.1. Zasada samodzielności Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	393
4.2. Zasada pomocniczości państwa.....	398
4.3. Zasada ograniczenia gwarancji państwa przez reguły fiskalne	404
5. Wnioski.....	411

Rozdział VI

Perspektywy zmian ustroju finansowego systemu

ubezpieczeń społecznych.....	419
1. Wstęp.....	419
2. Kierunki zmian elementów ustroju finansowego systemu ubezpieczeń społecznych.....	425
2.1. Nowe typy środków pieniężnych oraz formy prawne ich gromadzenia	425
2.2. Likwidacja i przemiany funduszy kapitałowych, nowe fundusze majątkowe	432
2.3. Zmiana ustroju funduszy daninowych.....	437
2.4. Zmiana ustroju podmiotów odpowiedzialnych za finanse ubezpieczeń społecznych.....	442
2.5. Uniwersalizacja ustroju finansowego systemu ubezpieczeń społecznych.....	448
3. Poprawa spójności ustroju finansowego systemu ubezpieczeń społecznych.....	458
3.1. Nadanie osobowości prawnej Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych	458
3.2. Programy ostrożnościowe ubezpieczeń społecznych. Uwagi <i>de lege ferenda</i>	466
3.3. Programy sanacyjne ubezpieczeń społecznych. Uwagi <i>de lege ferenda</i>	477
4. Likwidacja ustroju finansowego systemu ubezpieczeń społecznych.....	491

5. Wnioski.....	498
Zakończenie	511
Bibliografia.....	533
Wykaz innych źródeł.....	559
Orzecznictwo	561

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- | | | |
|---------------------------|---|--|
| k.c. | – | ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.) |
| konstytucja
kwietniowa | – | ustawa konstytucyjna z 23.04.1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227) |
| konstytucja
marcowa | – | ustawa z 17.03.2021 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.) |
| Konstytucja PRL | – | Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22.07.1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm.) |
| Konstytucja RP | – | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) |
| konwencja nr 102
MOP | – | konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, przyjęta w Genewie 28.06.1952 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 93, poz. 775) |
| konwencja nr 128
MOP | – | konwencja nr 128 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca świadczeń w razie inwalidztwa, na starość i w razie śmierci żywiciela rodziny, przyjęta w Genewie 29.06.1977 r., https://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k128.html |
| o.p. | – | ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.) |
| pakt fiskalny | – | Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Maltą, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzony w Brukseli 2.03.2012 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 1258) |

TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
u.e.p.	– ustawa z 19.12.2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1696)
u.e.r.	– ustawa z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1631 ze zm.)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.)
u.o.f.f.e.	– ustawa z 28.08.1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1113 ze zm.)
u.p.p.e.	– ustawa z 20.04.2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 556 ze zm.)
u.p.p.k.	– ustawa z 4.10.2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 427 ze zm.)
u.r.	– ustawa z 29.09.1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.)
ustawa o FS	– ustawa z 23.10.2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1848)
ustawa scaleniowa	– ustawa z 28.03.1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. Nr 51, poz. 396 ze zm.)
u.s.u.s., ustawa systemowa	– ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 350 ze zm.)
u.u.s.r.	– ustawa z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2025 r. poz. 197 ze zm.)

Czasopisma, zbiory orzecznictwa

AUL	– Acta Universitatis Lodziensis
AUWr	– Acta Universitatis Wratislaviensis
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP	– Państwo i Prawo
PiZS	– Praca i Zabezpieczenie Społeczne
PUS	– Przegląd Ubezpieczeń Społecznych
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SIL	– Studia Iuridica Lublinensia
USTiP	– Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka

Inne

FEP	– Fundusz Emerytur Pomostowych
FER	– Fundusz Emerytalno-Rentowy
FRD	– Fundusz Rezerwy Demograficznej
FUS	– Fundusz Ubezpieczeń Społecznych
KNF	– Komisja Nadzoru Finansowego
KRUS	– Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
NBP	– Narodowy Bank Polski
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OECD	– Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Co-operation and Development)
OFE	– otwarty fundusz emerytalny
PKB	– produkt krajowy brutto
PPE	– pracownicze programy emerytalne
PPK	– pracownicze plany kapitałowe
PTE	– powszechne towarzystwo emerytalne
SA	– sąd apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny
ZUS	– Zakład Ubezpieczeń Społecznych

WPROWADZENIE

Przedmiotem opracowania są podstawowe zagadnienia prawne związane z organizacją finansowania ubezpieczeń społecznych. Gwarancje realizacji świadczeń ubezpieczeń społecznych w wymiarze prawnofinansowym oparte są na przyjętym w prawie ustroju finansowym ubezpieczeń społecznych, określającym środki pieniężne, fundusze i podmioty odpowiedzialne za wypłatę świadczeń oraz gwarantowanie ich wypłacalności. Zależności między tymi podmiotami i przedmiotami prawa nie są dostatecznie rozpoznane w literaturze, a można wręcz dostrzegać braki w systematyce części ogólnej prawa ubezpieczeń społecznych w zakresie przedstawienia ogólnych założeń definiujących struktury normatywne finansów ubezpieczeń społecznych. We wprowadzeniu do całości monografii trzeba wskazać, że o gromadzeniu oraz wydatkowaniu środków pieniężnych z FUS decydują stosunki materialnoprawne ubezpieczeń społecznych, lecz całość procesów gospodarowania środkami na cele ubezpieczeń społecznych zachodzi w ramach przyjętego ustroju finansowego systemu ubezpieczeń społecznych oraz istniejących uwarunkowań ustrojowych finansów publicznych, co nie zostało wystarczająco rozpoznane w naukach prawnych. Przez braki odpowiedniej teorii prawniczej niejasne pozostają sposoby realizacji funkcji gwarancyjnej prawa zabezpieczenia społecznego. W literaturze przyjmuje się, że przedmiotem prawa ubezpieczeń społecznych, jako głównej części prawa zabezpieczenia społecznego, nie jest dystrybucja świadczeń, ale gwarantowanie ochrony ubezpieczeniowej na wypadek zajścia ustalonych ustawowo ryzyk¹, a dla zrozumienia tej funkcji prawa potrzebne

¹ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 52. Autor ten wskazuje w odniesieniu do dawnych ustaleń W. Szuberta, że współcześnie w prawie

staje się systemowe określenie całokształtu instytucji prawnych, które skutecznie zapewniają realizację takich celów w wymiarze finansowym. Przedmiotem dociekań jest opracowanie właściwego aparatu pojęciowego, który jest niezbędny dla modelowej prezentacji regulacji normatywnych, a następnie rozwinięcie koncepcji prawnych definiujących ustrojowe prawo ubezpieczeń społecznych. Stały deficyt FUS wywołuje obawy o możliwości jego wyrównania ze środków budżetu państwa, który w określonych warunkach jest poddawany sanacji finansowej według reguł ustalonych dla finansów publicznych. Dlatego trzeba się zastanowić, czy da się przedstawić racjonalne koncepcje nowych instytucji prawnych, których implementacja w prawie będzie zabezpieczać wypłacalność funduszy ubezpieczeń społecznych, także w przypadku ewentualnego ograniczania wydatków budżetu państwa na cele socjalne.

Głównym celem opracowania jest teoretyczne wyodrębnienie normatywnego modelu ustroju finansowego systemu ubezpieczeń, określenie jego elementów oraz treści, a także dokonanie jego charakterystyki prawnej. Cele cząstkowe wymagają zdefiniowania warunków stowienia modelu ustrojowego finansów ubezpieczeń społecznych, elementów modelowych tego ustroju oraz sposobów jego kształtowania w przypadku trudności związanych z realizacją ustalonych praw do świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Problematyka prawnofinansowa ubezpieczeń społecznych jest tu przedstawiona z perspektywy prawa zabezpieczenia społecznego, ale także prawa finansów publicznych. Praca ma pozwolić zweryfikować, czy pojęcie ustroju systemu finansowego ubezpieczeń społecznych jest użyteczne dla nauk prawnych

zabezpieczenia społecznego nie chodzi jedynie o system świadczeń pokrywających potrzeby, lecz o konstrukcję prawną odnoszącą się do potrzeby socjalnego bezpieczeństwa, przez co zainteresowanie skupia się na gwarancyjnej fazie zabezpieczenia społecznego, w tym uzyskiwaniu wyższej jakości ubezpieczeniowej gwarancji jako zobowiązania zakładu ubezpieczeń wobec ubezpieczonego (s. 11–12). Dodaje dalej, że ochrona ryzyka w ubezpieczeniach społecznych polega na zapewnieniu gwarancji w dwojakim sensie – gwarancji wykonania przed ziszczeniem się ryzyka, a po zdarzeniu gwarancji roszczenia o przyznanie świadczenia i zapłatę (s. 116). Prawo zabezpieczenia społecznego jako system ustawowych gwarancji i świadczeń na wypadek określonego zdarzenia (ziszczenia się ryzyka socjalnego) autor definiuje już wcześniej. Zob. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, bezrobocie i pomoc społeczna*, Kraków 2001, s. 22.

jako pojęcie-narzędzie wspierające poznawanie i ocenę obowiązującego prawa ustrojowego ubezpieczeń społecznych.

Monografia stanowi odpowiedź na fundamentalne pytanie, w jaki sposób przedstawić, wybrać oraz ustrukturyzować całość zagadnień z zakresu finansowania ubezpieczeń społecznych w sposób potrzebny dla rozumienia i projektowania prawa ubezpieczeń społecznych, a także jak zachować w tym zakresie zgodność z doktryną prawa finansowego? Można też zapowiedzieć liczne pytania szczegółowe, na które powinny być sformułowane odpowiedzi w celu dalszych badań i dyskusji naukowej, tj.: Jakie są zasady (właściwości) obowiązującego ustroju prawnofinansowego ubezpieczeń społecznych? Co odróżnia go od modeli ustrojowych ubezpieczeń społecznych obowiązujących w przeszłości? W jaki sposób zdefiniowany jest udział państwa w organizacji finansowania systemu ubezpieczeń społecznych? Jakie występują zasady gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych w systemie ubezpieczeń społecznych oraz na czym opiera się równowaga tego procesu w ujęciu krótko- i długoterminowym? Jakie są konsekwencje zastosowania określonych typów normatywnych funduszy oraz źródeł finansowych ubezpieczeń społecznych dla całości przyjętej organizacji finansowania ubezpieczeń społecznych? W jaki sposób treść przyjętego ustroju finansów publicznych należy zmieniać w odpowiedzi na negatywne uwarunkowania wypłacalności ubezpieczeń społecznych? Na tak postawione pytania ogólne i szczegółowe nie odpowiada żadna ze współczesnych prac z zakresu prawa zabezpieczenia społecznego lub prawa finansów publicznych. Pojawiają się szersze ujęcia zarysu regulacji organizacji i finansowania ubezpieczeń społecznych², które jednak ograniczają się do podstawowych treści normatywnych oraz znanych koncepcji teoretycznoprawnych. Wkład do tematyki wnoszą naukowe opracowania poświęcone problematyce prawnej funduszy oraz finansowania ubezpieczeń społecznych³. Zbyt skromne w stosunku do przyjętych założeń i już historyczne pozostają wyodrębnione w tym za-

² G. Uścińska, *Prawo ubezpieczeń społecznych. Zasady, finansowanie, organizacja*, Warszawa 2022.

³ J. Wantoch-Rekowski, *System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa. Studium prawnofinansowe*, Warszawa 2014.

kresie fragmenty monografii W. Szuberta⁴. Dobrym wprowadzeniem do tematyki badań jest fragment dzieła J. Jończyka⁵. Autor ten wprowadza niektóre pojęcia prawne rozwijane w niniejszej pracy oraz wzmiankuje potrzebę zajmowania się zagadnieniami prawnymi, które są w niej podjęte. Później pojawiają się jeszcze mniejsze zakresowo opracowania, z rzadka obejmujące analizy prawnoteoretyczne wybranego tematu⁶. Na tak wskazane braki w literaturze przedmiotu próbuje odpowiedzieć oddawana do rąk czytelników publikacja, opracowana po wieloletnich poszukiwaniach naukowych autora, które pozwoliły na uporządkowanie w proponowanej w niej systematyce oraz przyjętej metodologii różnych kwestii wypadkowych przedstawianych wcześniej w artykułach naukowych i monografiach.

W przyjętym zakresie badań następuje koncentracja uwagi na zagadnieniach regulacji prawnofinansowej, która dotyczy organizacji finansowania ubezpieczeń społecznych, lecz nie można jej oderwać od wyznaczanych przez ustawodawcę treści składkowych stosunków prawnych, które wymagają rozpoznania jako stosunków daninowych z jednej strony, jak i przedmiotu stosunku ubezpieczeniowego zapewniającego świadczenia rentowe, chorobowe, wypadkowe i emerytalne z drugiej strony. Ze względu na potrzebną spójność systemu prawnego oraz niezbędną prakseologię prawa każda regulacja finansów ubezpieczeń społecz-

⁴ W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, rozdz. VII „Finansowanie ubezpieczenia społecznego” oraz rozdz. VIII „Organizacja ubezpieczenia społecznego”.

⁵ J. Jończyk, *Prawo...*, 2006, rozdz. II „System ubezpieczenia społecznego”.

⁶ Zob. np. K. Antonów, *Finansowanie ubezpieczeń społecznych [w:] Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. K.W. Baran, Warszawa 2017, s. 775 i n. (rozdział ten, ze względu na typ pracy, ma podręcznikowy i dogmatycznoprawny charakter); jak też poświęcająca więcej w tym zakresie miejsca I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2018. Tradycyjnie tematyka ta znajduje swoje miejsce w komentarzach do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, którymi w poszczególnych wydaniach w odniesieniu do różnych przepisów zajmowali się D.E. Lach ([w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Warszawa 2014, rozdz. VII, s. 796–893, 1084–1097, 1107–1114), D. Wajda ([w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Warszawa 2014, rozdz. V i VI) oraz R. Pacud ([w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. K. Antonów, Warszawa 2024, rozdz. V, s. 911–939, rozdz. VI, s. 939–963, rozdz. VII, s. 994–997, 1050–1060, 1067–1071).

nych wymaga zgodności z przyjętym ustrojem finansów publicznych określonym w Konstytucji RP, który zawiera normy ostrożnościowe, jakie mogą spowodować ograniczenie dotacji budżetowej państwa do FUS, co wywoła problem zrównoważenia jego przychodów i wydatków. Zauważając te uwarunkowania prawnokonstytucyjne, trzeba dociekać rozpoznania całości uwarunkowań kształtowania ustrojowego prawa ubezpieczeń społecznych oraz zastanowić się nad możliwościami zdefiniowania zasad prawnych charakterystycznych dla badanej struktury normatywnej finansów ubezpieczeń społecznych. Warto zmierzać ku odkrywaniu istniejącej ponad treścią stosunków materialnoprawnych ubezpieczeń społecznych zależności prawnej (*iunctim*) między gromadzonymi dochodami publicznymi na cele ubezpieczeń społecznych, względnie dochodami budżetu państwa, a wydatkami na świadczenia ubezpieczeń społecznych oraz warunków występowania takiej zależności. W perspektywie poznawczej ograniczonej tylko do stosunków materialnoprawnych ubezpieczeń społecznych, które są bezwarunkowe i roszczeniowe, w żaden sposób nie uzależnia się globalnej wielkości wydatków (świadczeń na ubezpieczenia społeczne) od wielkości uzyskiwanych dochodów publicznych (składek na ubezpieczenia społeczne oraz środków pieniężnych przekazywanych w formie dotacji budżetowej).

Struktura opracowania przedstawia w poszczególnych rozdziałach zagadnienia z zakresu: głównych elementów tworzących ustrój finansowy systemu ubezpieczeń społecznych (rozdział I), uwarunkowań jego stowienia oraz zmiany (rozdział II), możliwych modeli ustrojowych finansów ubezpieczeń społecznych (rozdział III), a także normatywnego modelu ustroju finansowego ubezpieczeń społecznych, który jest określony przez obowiązujące prawo (rozdział IV), zasad prawnych właściwych dla tego modelu normatywnego (rozdział V) oraz perspektyw i możliwych kierunków zmian obecnego ustroju finansowego ubezpieczeń społecznych z uwagi na ustalone uwarunkowania jego zmiany (rozdział VI). Taka struktura monografii pozwala zrealizować główny cel pracy, jakim jest rozpoznawanie różnych elementów (modeli) ustrojowych oraz obowiązującego normatywnego modelu ustroju finansowego systemu ubezpieczeń społecznych. Praca realizuje cele teoriopoznawcze, a cele aplikacyjne związane z uzyskanymi wynikami badań prowadzą na końcu do wskazania kierunków modelowania regulacji ustroju finansowego

przez prawodawcę w odpowiedzi na zmieniające się uwarunkowania ustroju finansowego systemu ubezpieczeń społecznych.

Badania przeprowadzone w opracowaniu opierają się na wnioskowaniach prawnoteoretycznych z przedmiotu ustawy z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych i ustawy z 28.08.1997 o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, a także Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. oraz unormowań organizacji i finansowania ubezpieczeń społecznych, które pozostają także przedmiotem badań w ujęciu historycznoprawnym. Istotne znaczenie dla zastosowanej metody badawczej ma zestawienie przedmiotu regulacji ubezpieczeń społecznych z ustawą z 27.08.2009 r. o finansach publicznych, przez co dochodzi do wskazania bardziej uniwersalnego przedmiotu analizy dedukcyjnej, a następnie wnioskowań indukcyjnych. Dopiero kontekst prawa finansów publicznych pozwala prowadzić właściwe wnioskowania instrumentalne, związane z oceną skuteczności norm prawnych w świetle ustalonego celu prawnego ustroju finansowego systemu ubezpieczeń społecznych, a także z określaniem działań potrzebnych do poprawy wypłacalności świadczeń ubezpieczeń społecznych. W rozdziałach I–III dokonywany jest przegląd podstawowych regulacji prawnych elementów ustrojowych finansów ubezpieczeń społecznych w obowiązującym prawie oraz historycznych regulacji organizacji finansowania świadczeń ubezpieczeń społecznych, który następnie podlega uogólnieniu zmierzającemu do określenia treści elementów modelowych ustroju finansowego ubezpieczeń społecznych. Na objętość opracowania wpływa konieczność przeprowadzenia szerokich badań literatury i dorobku prawniczego wykraczającego poza domenę prawa zabezpieczenia społecznego, szczególnie w kierunku literatury prawa finansów publicznych. Ze względu na pojawiające się zagadnienia z zakresu prakseologii prawa należało zaznaczyć wątki interdyscyplinarne także przy odniesieniach do literatury z dziedzin ekonomii i finansów, wzmiankowanych jedynie przykładowo ze względu na usytuowanie przedmiotu monografii w naukach prawnych. Metody dogmatycznoprawne są zastosowane jedynie w niezbędnym zakresie w ramach rozdziału IV. Wprowadzone elementy socjotechniczne nauk prawnych pozwalają badać oraz konfrontować regulacje prawne ze wskazanymi uwarunkowaniami prawnymi i pozaprawnymi, co uzasadnia w rozdziale VI wskazanie głównych kierunków

możliwych zmian ustroju finansowego ubezpieczeń społecznych. Ferowanie propozycji *de lege ferenda* będzie wspierane badaniami literatury zagranicznej, odwołującymi się do doświadczeń niektórych krajów Unii Europejskiej dokonujących ograniczeń wydatków na zabezpieczenie społeczne z powodu kryzysu finansów publicznych.

Przeprowadzone w monografii badania prawnoteoretyczne odsłaniają niektóre z dylematów dotyczących realizacji normy programowej z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie ustalenia formy zabezpieczenia społecznego w drodze ustawy, w części dotyczącej jej organizacji i finansowania. Wprowadzone są też przyczynki historycznoprawne, które w sposób praktyczny potwierdzają tworzenie zróżnicowanych modeli organizacji finansowania ubezpieczeń społecznych, jak również ubogacają analizy funkcjonowania prawnej struktury finansowania ubezpieczeń społecznych w określonych uwarunkowaniach zewnętrznych i wewnętrznych dla systemu prawnego, co pozwala na dokonywanie ocen zróżnicowanych modeli ustrojowych finansów ubezpieczeń społecznych.

Rozdział I

ŚRODKI PIENIĘŻNE, FUNDUSZE I PODMIOTY NIMI DYSPONUJĄCE W ZABEZPIECZENIU SPOŁECZNYM

1. Wstęp

Przedmiotem rozdziału I jest przedstawienie podstawowej materii normatywnej i zagadnień prawnych związanych z finansowaniem zabezpieczenia społecznego, ze szczególnym uwzględnieniem organizacji właściwej dla formy ubezpieczenia społecznego (środki pieniężne, fundusze, podmioty nimi dysponujące). W rozdziale tym zostaną omówione dwa obszary zagadnień prawnych z zakresu finansowania ubezpieczeń społecznych na wejściu do tematyki opracowania. Pierwszy jest odnoszony wąsko do normatywnych typów publicznych środków pieniężnych wykorzystywanych na cele systemu zabezpieczenia społecznego (podejście przedmiotowe), a drugi szeroko do całego głównego układu normatywnego zastosowanego do regulacji finansów wykorzystywanych w zabezpieczeniu społecznym (podejście podmiotowo-przedmiotowe), w którym połączone są kwestie prawno-organizacyjne i prawnofinansowe. Kontekst wszystkich środków pieniężnych w zabezpieczeniu społecznym jest potrzebny do wskazania zakresu możliwości ustawodawcy, który dokonuje wyboru określonej organizacji i sposobu finansowania świadczeń w celu realizacji normy programowej z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Odniesienia do pozaubezpieczeniowych środków pieniężnych będą tu ograniczone do zakresu niezbędnego w świetle

przyjętego przedmiotu pracy. Wskazano tutaj dwie dziedziny prawne, które w sposób swoisty dla siebie kwalifikują organizację finansowania ubezpieczeń społecznych (prawo ubezpieczeń społecznych i prawo finansów publicznych), jak również opracowano aparat pojęciowy służący rozpoznaniu prawnych regulacji finansów ubezpieczeń społecznych. Celem rozdziału I – istotnym z punktu widzenia całości monografii – jest ustalenie pojęcia ustroju finansowego systemu ubezpieczeń społecznych.

Podejście przedmiotowe do problematyki finansów ubezpieczeń społecznych wymaga zastosowania prawniczych perspektyw finansów publicznych oraz zabezpieczenia społecznego, a w szczególności przedstawienia typów danin publicznych wydatkowanych na cele zabezpieczenia społecznego oraz innych źródeł finansowania ubezpieczeń społecznych. Gromadzenie w systemie zabezpieczenia społecznego środków pieniężnych ze składek na ubezpieczenia społeczne oraz podatków, w tym daniny solidarnościowej, która ma charakter podatku celowego, ma swoją genezę związaną z realizowanym typem polityki (formą) zabezpieczenia społecznego. Dokonywany wybór źródeł finansowania ma konsekwencje materialnoprawne związane z treścią stosunku prawnego zabezpieczenia społecznego oraz jego charakterem prawnym, a przede wszystkim dostosowane do przyjętej organizacji finansowania świadczeń. Perspektywa podmiotowo-przedmiotowa jest bardziej uniwersalna, a zaczynając od wąskiego ujęcia przedmiotowego, można określić niektóre zagadnienia kwalifikacji prawnej środków pieniężnych w zabezpieczeniu społecznym, wskazując też skutki prawnofinansowe związane z determinowaniem różnych sposobów gromadzenia środków pieniężnych na cele ubezpieczeń społecznych, między innymi ze względu na podmiot, który dokonuje ich wydatkowania i główne zasady, którymi się kieruje.

Tradycyjny podział form zabezpieczenia społecznego jest przydatny zarówno na poziomie definiowania typów źródeł finansowania zabezpieczenia społecznego, jak i na poziomie systemów finansowania zastosowanych dla danej formy zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenie społeczne z jednej strony oraz zaopatrzenie społeczne i pomoc społeczna z drugiej strony są takimi formami realizacji zabezpieczenia społecznego, które posiadają w założeniu odmienne źródła finansowania zabez-

pieczenia społecznego oraz stanowią innego typu systemy finansowe, które obsługują świadczenia socjalne ze względu na wnoszony wkład własny albo w oparciu o obywatelstwo lub wykonywanie określonej służby lub szczególnego zawodu przez uprawnionego.

Realizacja celu związanego z ustaleniem płaszczyzny badawczej dla głównego układu normatywnego zagadnień prawnofinansowych ubezpieczeń społecznych wymaga nawiązania do doktryny prawa finansowego. W dziedzinie tej obok pojęcia „system budżetowy” w państwie wyróżniano pojęcie „system finansowy ubezpieczeń społecznych”¹. Przyjęcie takiego sposobu rozpoznania finansów ubezpieczeń społecznych w podejściu podmiotowo-przedmiotowym ma swoje konsekwencje i konotacje. Należałoby więc rozpatrzyć możliwości odróżnienia pojęcia systemu finansowego ubezpieczeń społecznych i ustroju finansowego systemu ubezpieczeń społecznych oraz wskazać dokładny przedmiot badań, który jest właściwy dla pierwszego, jak również drugiego zakresu pojęciowego. Na wstępie rozdziału należy zadać pytanie, jakie środki publiczne stanowią źródła finansowania zabezpieczenia społecznego oraz jakie elementy struktury normatywnej finansów ubezpieczeń społecznych są dla niej kluczowe w przyjmowanej organizacji finansowania ubezpieczeń społecznych?

2. Środki pieniężne gromadzone na cele zabezpieczenia społecznego

2.1. Składki na ubezpieczenia społeczne

Podstawą finansowania ubezpieczeń społecznych są składki na ubezpieczenia społeczne określone w przepisach rozdziałów 2 i 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Ustawa ta rozróżnia cztery różne rodzaje składek na ubezpieczenia społeczne, które są ustalane odrębnie dla ubezpieczenia emerytalnego, rentowego, wypadkowego i chorobowego według przypisanych stawek procentowych oraz na podstawie

¹ Z. Ofiarski, *System finansowy ubezpieczeń społecznych* [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2003, s. 696–720.

wskazanych tytułów ubezpieczenia społecznego. Konstrukcja prawna składki oraz jej zróżnicowanie w poszczególnych rodzajach ubezpieczeń społecznych będzie przedstawiona w dalszej części opracowania. Zastosowanie składek na ubezpieczenia społeczne wyznacza nie tylko źródło finansowania ubezpieczeń społecznych, ale też związany z nim ubezpieczeniowy charakter dostępu do świadczeń, konsekwencje obowiązku składkowego oraz ubezpieczeniowe sposoby określenia ich wysokości w związku z rozmiarem ryzyka socjalnego. Jest to podstawowe źródło finansowania w zabezpieczeniu społecznym².

Wobec braku definicji legalnej składek na ubezpieczenia społeczne można ją zdefiniować jako publicznoprawne świadczenie pieniężne, które jest wnoszone obowiązkowo, a w niektórych przypadkach dobrowolnie, przez płatników składek, którzy wpłacają je na przychody FUS, pod nadzorem finansowym ZUS, w celu wykonania ciężącego na nich okresowego obowiązku finansowego, co pozwala zgromadzić środki publiczne dla zapewnienia finansowania bieżących świadczeń (cel fiskalny). Jednocześnie każde takie świadczenie jest realizowane także na rzecz osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu, dla których naliczano składki w celu uzyskania lub powiększenia ich ochrony ubezpieczeniowej (cel ubezpieczeniowy). Składki na ubezpieczenia społeczne realizują zatem podwójny cel prawny – należne środki pieniężne ze składek są podstawą ewidencji środków wpłaconych na rzecz ubezpieczonego i przyrostu ekspektatyw ubezpieczeniowych, a pozyskane dzięki temu składki i dodatkowe należności składkowe stanowią podstawowe źródło finansowania świadczeń i innych wydatków FUS.

Składki na ubezpieczenia społeczne w świetle prawa finansowego (art. 5 ust. 2 pkt 1 u.f.p.) oraz prawa konstytucyjnego (art. 84 i 217 Konstytucji RP) są uznawane za rodzaj daniny publicznej, a ich gromadzenie oraz wydatkowanie pozostaje zgodne z określonym w Konstytucji RP

² Przychody FUS pochodzące ze składek na ubezpieczenia społeczne w 2024 r. wyniosły 345,9 mld zł i były o 14,3% wyższe niż rok wcześniej. Zob. ZUS, *Podsumowanie sytuacji finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 2024 r.*, Warszawa 2025, <https://www.zus.pl/documents/10182/2422424/Podsumowanie+sytuacji+finansowej+FUS+w+2024+r.pdf/3bb6c4e1-739f-85b4-b535-6bf39ab4a4ad?t=1744359675854> (dostęp: 13.06.2025 r.), s. 2–3.

ustrojem finansów publicznych (rozdział X). Składka na ubezpieczenia społeczne w perspektywie systemu finansów publicznych stanowi dochód publiczny, który ma charakter daninowy. Będąc daniną publiczną, zachowuje swoje cechy odróżniające od innych danin stanowiących dochody publiczne, czyli różni się istotowo od podatków i innych świadczeń pieniężnych, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, państwowych funduszy celowych wynika z odrębnych ustaw. Obowiązkowe składki na ubezpieczenia społeczne stanowią, w rozumieniu art. 84 Konstytucji RP, rodzaj ciężaru publicznego, do którego ponoszenia zobowiązany jest każdy obywatel z uwagi na dobro wspólne, jakim jest działanie państwa w interesie społeczeństwa. Do cech charakteryzujących składkę jako ciężar publiczny oraz daninę publiczną należy podmiot, określający wysokość składek w systemie ubezpieczeń społecznych, sposób, w jaki działa, a także cel konstytucyjny, jaki realizuje. Składki, podobnie jak podatki, nakładane są jednostronnie (władczo) przez organ wykonujący zadania publiczne w celu wypełnienia zadań publicznych wynikających z Konstytucji RP; ustalone oraz wydatkowane są w sposób określony ustawowo (art. 216 ust. 1 Konstytucji RP), zapewniając urzeczywistnienie konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji RP), czyli umożliwiając gromadzenie środków przeznaczonych na realizację konstytucyjnych praw socjalnych. Składki na ubezpieczenia społeczne należy zaliczyć do wskazanego w Konstytucji RP typu daniny publicznej (art. 84 Konstytucji RP), skoro w wymienionych normatywnie sytuacjach prawnych pozostają obowiązkowe, a realizacja należności składkowych podlega przymusowi oraz sankcjom finansowym. Egzekucja składek na ubezpieczenia społeczne korzysta zasadniczo z pierwszeństwa przed należnościami prywatnoprawnymi, a indywidualny ubezpieczony nie ma wpływu na wysokość ani na zasady opłacania składek, a jedynie na kształtowanie stanu faktycznego, z którego wynika powstawanie obowiązków składkowych. Kluczowe dla funkcjonowania ubezpieczeń społecznych staje się działanie płatników składek jako podmiotów zobowiązanych do ich odprowadzania, częściowo także z własnych środków pieniężnych³, które stają się daniną

³ W przypadku składki finansowanej przez ubezpieczonego i płatnika obie te części tworzą funkcjonalną całość, zarówno część płacy stanowiąca przedmiot obowiązku zaniechania pobierania wynagrodzenia bez potrącania należnych składek, jak i część

publiczną wnoszoną na rzecz FUS jako instytucji publicznej, zarówno w interesie publicznym związanym z finansowaniem zabezpieczenia społecznego, jak i interesem prywatnym ubezpieczonego, gdyż konsekwencje prawne wynikające ze składek finansowanych przez płatników dotyczą ubezpieczonych.

Ratio legis przymusu składkowego jest wspólne dla wszystkich danin publicznych, zarówno podatków, jak i składek. Jednakże z uwagi na celowy oraz odpłatny charakter składek oraz wnoszenie ich nie przez każdego obywatela, ale tego, który podlega, zgodnie z przepisami o systemie ubezpieczeń społecznych, obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu, obowiązek składkowy ma zapewnić nieuchronność ochrony socjalnej, a nie nieuchronność eksploatacji fiskalnej, co jest typowe dla podatków. Z uwagi na realizację zasady dynamiki ubezpieczeń społecznych, w procesie ewolucji ubezpieczeń społecznych doszło do ustalenia zakresu podmiotowego ubezpieczeń społecznych tak szeroko, że często następuje intensyfikacja ciężaru składkowego w sposób zbliżony do opodatkowania osób fizycznych lub od niego większy. Ciężary składkowe powinny być dostosowane nie do potrzeb państwa czy bieżących wydatków funduszy ubezpieczeniowych, ale do normatywnego określenia standardowego ryzyka ubezpieczeniowego, tak aby zapewniać jego finansowanie w przypadku wszystkich obywateli, którzy równolegle ze wspólnotą narodową tworzą równouprawnioną wspólnotę ubezpieczeniową.

Składki na ubezpieczenia społeczne są uznawane w perspektywie ubezpieczeniowej za cenę gwarancji ubezpieczeniowej, z czym wiąże się cecha odpłatności, jak również rodzaj solidarnego wkładu ubezpieczonego w finansowanie kosztów świadczeń ponoszonych przez wspólnotę ryzyka na rzecz osób dotkniętych danym ryzykiem⁴, z czym z kolei związana

dodatkowa, która powstaje z obowiązku udostępniania środków finansowych płatnika na ochronę ubezpieczonego. Zob. R. Pacud, *Płaca i środki pieniężne płatnika składek na ubezpieczenia społeczne*, PiZS 2019/9, s. 5.

⁴ R. Pacud, *Cost of pensions to be borne in solidarity (principle of social insurance solidarity)*, USTiP 2019/2, s. 3. Wcześniej wskazywał, że solidarność wspólnoty ryzyka polega na finansowaniu zabezpieczenia społecznego. Zob. J. Jończyk, *Prawo...*, 2006, s. 40.

jest zasada solidarności ubezpieczeniowej, która wymaga korelacji zakresu podmiotowego ubezpieczeń społecznych z zakresem przedmiotowym udzielanych świadczeń. Składka w ubezpieczeniach społecznych ma charakter przymusowy, celowy, odpłatny oraz bezzwrotny⁵. Odpłatność wiąże się z jednej strony z obowiązkiem uiszczenia składek ze względu na objęcie ochroną ubezpieczeniową, a z drugiej z prawem do otrzymania świadczeń w momencie zajścia określonego ryzyka socjalnego. Składki nie podlegają zwrotowi, nawet jeśli ryzyko się nie zrealizuje. W powszechnych rozwiązaniach stosowane jest różnicowanie wielkości składek na ubezpieczenia społeczne według różnych rodzajów ryzyka socjalnego⁶, a nie według możliwości eksploatacji określonych dochodów, majątków czy transakcji przez obciążenie ich podatkiem, z ewentualnym badaniem możliwości ich finansowania przez podatników, co jest typowe dla prawa podatkowego. Składka w perspektywie ubezpieczeniowej stanowi opłatę za przekazanie ryzyka na rzecz ubezpieczyciela. O ile na początku historii ubezpieczeń społecznych wpłacano ją na rzecz określonych zakładów ubezpieczeniowych, to z czasem ustalono obowiązek jej przekazywania do wyodrębnionych funduszy ubezpieczeniowych, które są oddzielone prawnie od majątku administratora ubezpieczenia społecznego.

Od 1999 r. istnieje zróżnicowanie składek na ubezpieczenia społeczne zamiast jednolitej składki na ubezpieczenie społeczne. Obowiązkowe składki na ubezpieczenia społeczne pobierane są od osób, które pozostają w zatrudnieniu, prowadzą działalność objętą obowiązkiem ubezpieczenia społecznego lub współpracują z taką osobą, realizując mandat władzy ustawodawczej lub pobierają niektóre świadczenia socjalne w przerwie wykonywania pracy. Dzięki temu niemal każda osoba aktywna zawodowo lub społecznie objęta jest prawem do ochrony ubezpieczeniowej oraz ma obowiązek uczestnictwa w finansowaniu składek. Dobrowolne składki na ubezpieczenia społeczne mają charakter wyjątkowy w przypadku braku tytułu obowiązkowego ubezpieczenia

⁵ Przez analogię do charakteru składki na powszechne ubezpieczenia społeczne. Zob. G. Uścińska, *Prawo ubezpieczeń...*, 2022, s. 53.

⁶ G. Uścińska, *Prawo ubezpieczeń...*, 2022, s. 54.

społecznego⁷ i są pobierane na wniosek osoby niepodlegającej obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu. Różnice między składkami dla rodzajowych ubezpieczeń społecznych nie dotyczą tylko stawki procentowej oraz tytułu ubezpieczenia społecznego, z którym związana jest obowiązkowa lub dobrowolna składka rodzajowa, ale też sposobu gospodarowania czy ewidencji składki, wpływu zobowiązań składkowych na prawo do świadczenia ubezpieczeniowego.

2.2. Podatki i pozostałe dochody publiczne

Podatek w swym rozwoju historycznym zawsze charakteryzował się swoistą cechą – świadczeniem jednostki na rzecz państwa (władcy), któremu nie towarzyszy wzajemne świadczenie państwa (władcy), co jest możliwe dzięki władztwu podatkowemu⁸. Dlatego z prawnego punktu widzenia podatek nie stanowi ceny za usługę świadczoną przez państwo lub inny związek publicznoprawny i ma charakter nieodpłatny⁹. Cecha ta w sposób kluczowy odróżnia podatki od składek na ubezpieczenia społeczne, przez co podatnik nie może z tytułu dokonanego świadczenia podatkowego wywodzić faktów prawnych, z którymi mogą być związane określone prawa do świadczeń zabezpieczenia społecznego. Korzyści otrzymywane przez podatnika w ramach świadczeń publicznych nie pozostają w bezpośrednim związku z uiszczonym podatkiem¹⁰. Podatki

⁷ R. Pacud, *Dobrowolne stosunki ubezpieczenia społecznego* [w:] *System prawa ubezpieczeń społecznych*, t. I. Część ogólna, red. A. Wypych-Zywicka, Warszawa 2020, s. 357–360. Dobrowolne ubezpieczenia społeczne istnieją w przypadkach wyraźnie wskazanych przez ustawodawcę dla całości stosunków ubezpieczeń społecznych (art. 7 u.s.u.s.) lub ich poszczególnych rodzajów (art. 11 ust. 2 u.s.u.s.).

⁸ W. Nykiel, *Pojęcie i konstrukcja podatku* [w:] *System prawa finansowego*, t. III. *Prawo daninowe*, red. L. Etel, Warszawa 2010, s. 27–38.

⁹ Nieodpłatność podatku oznacza, że podatek jest świadczeniem nieekwiwalentnym, a państwo pobiera podatek bez żadnego konkretnego wzajemnego świadczenia na rzecz podatnika. Zob. A. Gomułowicz [w:] A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2022, s. 153. Autor zauważa też, że podatek jest także zjawiskiem ekonomicznym, a takowe należy już traktować jako cenę usług świadczonych przez państwo (s. 104).

¹⁰ A. Gomułowicz, *Aspekt prawny podatku* [w:] A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2006, s. 114.

mogą mieć jedynie cechę odpłatności ogólnej, zgodnie z którą wpływy z tytułu pobieranych podatków mają służyć finansowaniu usług publicznych na rzecz społeczeństwa, w tym podatników¹¹.

Definicja prawna podatku określona jest w art. 6 o.p., który stanowi, że podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bez-zwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej. W przeciwieństwie zatem do składek ubezpieczeniowych podatek doczekał się ustawowej definicji, która jest zbieżna z poglądami piśmiennictwa¹². Z samej definicji legalnej podatku można wywieść *a contrario*, że podatek nie jest składką. Inny jest cel prawny tych źródeł finansowania zabezpieczenia społecznego. Przesłanką merytoryczną ustalenia podatku są ogólne potrzeby wydatkowe Skarbu Państwa, a przesłanką ustalenia składki jest ustawowy zakres ryzyka socjalnego oraz potrzeba sfinansowania ochrony sytuacji socjalnej przed skutkami tego ryzyka ze środków osób objętych tą ochroną. Wprawdzie podatki, ale też składki na ubezpieczenia społeczne, zaliczane są do danin publicznych i ciężarów publicznych w rozumieniu art. 84 i 217 Konstytucji RP, co potwierdzono w wyroku TK z 4.11.2015 r., K 1/14¹³, to jednak między podatkiem a składką zachodzą istotne różnice. Kluczowa z nich ma charakter normatywny, gdyż art. 6 o.p. wymaga, aby było to świadczenie nieodpłatne, natomiast w przypadku ubezpieczeń społecznych składki są świadczeniem odpłatnym – zachodzi tu indywidualna odpłatność w postaci ekspektatywy ubezpieczeniowej (z perspektywy ubezpieczonego), a jednocześnie odpowiadającej jej gwarancji ubezpieczeniowej (w perspektywie ZUS), które to poprzedzają prawo do świadczenia ubezpieczeniowego oraz antycypują jego wysokość. Zasada nieodpłatności w podatkach nie jest jednak absolutna, gdyż można mówić o odpłatności o charakterze ogólnym, gdy związek publicznoprawny uprawniony do podatku wykorzystuje zgromadzone środki do finansowania usług publicznych na

¹¹ W. Nykiel, *Pojęcie podatku* [w:] K. Koperkiewicz-Mordel, W. Chróścielewski, W. Nykiel, *Polskie prawo podatkowe*, Warszawa 2006, s. 12.

¹² P. Dobrowolski, *Indywidualne ułatwienia w opłacaniu składek ubezpieczeniowych jako odrębna i niejednolita instytucja prawa ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2023, rozdz. II § 2.

¹³ OTK-A 2015/10, poz. 163.

rzecz całego społeczeństwa¹⁴, jak też o odpłatności o charakterze rodzajowym (w przypadku podatku celowego). Podatek ma więc odmienne właściwości prawne jako źródło finansowania zabezpieczenia społecznego – ubezpieczony w ubezpieczeniu społecznym lub zdrowotnym partycypuje w kosztach funkcjonowania systemu ubezpieczeniowego razem z pozostałymi podmiotami obciążonymi obowiązkiem opłacania składki i otrzymuje z tego tytułu świadczenie w postaci objęcia go ochroną ubezpieczeniową na wypadek wystąpienia określonego ryzyka. Z kolei podatnik nie może już wprost partycypować w kosztach funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego (poza podatkiem celowym, takim jak danina solidarnościowa), a czyni to pośrednio poprzez system dochodów należnych Skarbowi Państwa.

Obowiązek uiszczenia podatku wynika z normy prawnej, podobnie jak obowiązek uiszczenia składek na ubezpieczenia społeczne, następuje za pomocą norm generalnych, gdzie adresat normy jest określony ogólnie, a przedmiot abstrakcyjnie¹⁵. Pewne odmienności zachodzą jedynie wobec składki wypadkowej, tam gdzie występuje obowiązek ustalenia zakładowego ciężaru ryzyka wypadkowego. W przypadku niewykonania obowiązku podatkowego, tak jak i obowiązku składkowego, może dojść do zastosowania przymusu – ów przymusowy charakter stanowi cechę konstytutywną podatku, jak również składek na ubezpieczenia społeczne, poza tymi, które są dobrowolne. Uiszczenie podatku, stanowiące przesunięcie środków pieniężnych od podatnika do związku publicznoprawnego, ma charakter definitywny¹⁶, lecz bezzwrotność daniny podatkowej ma inny charakter niż bezzwrotność składki, która powstaje ze względu na umorzenie zobowiązania stanowiącego koszty ochrony ubezpieczeniowej w danym miesiącu.

Podatki stanowią podstawowe źródło finansowania świadczeń z zakresu zaopatrzenia społecznego planowanych i realizowanych z budżetu

¹⁴ W. Nykiel, *Pojęcie i konstrukcja...*, s. 28–29.

¹⁵ T. Augustyniak-Górna, *Generalny charakter podatku* [w:] *System podatkowy. Zagadnienia teoretycznoprawne*, red. C. Kosikowski, T. Dębowska-Romanowska, Łódź 1992.

¹⁶ H. Litwińczuk [w:] *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, red. H. Litwińczuk, t. I, Warszawa 2006, s. 19.

państwa, a w przypadku innych świadczeń socjalnych także w ramach budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Mają też znaczenie dla finansowania ubezpieczeń społecznych z uwagi na dotacje budżetowe finansowane głównie z podatków. Wydatki na cele zabezpieczenia społecznego realizowane z pokrycia podatkowego są uznawane za typową dla budżetu państwa grupę wydatków oraz stanowią istotną część tego budżetu¹⁷. Finansowanie dotacji budżetowych następuje z ogółu gromadzonych dochodów budżetowych, w tym podatków. Na tej kanwie należy dostrzec, że regulacje prawne gromadzenia środków pieniężnych zapewniających realizację zadań państwa w zakresie ubezpieczeń społecznych są przedmiotem prawa budżetowego jako części prawa finansów publicznych. W świetle art. 3 u.f.p. zarówno gromadzenie, jak i wydatkowanie środków publicznych (w tym podatków i składek na ubezpieczenia społeczne) stanowi przedmiot finansów publicznych. Zgodnie z wyrokiem TK z 30.06.2003 r., K 8/02¹⁸, tylko państwo oraz samorząd terytorialny mają prawo do bezpośredniego udziału w dochodach podatkowych, stąd środki z tytułu podatków nie mogłyby nigdy stać się dochodem ZUS. Mogłyby jednak wpływać do państwowych funduszy celowych ustalonych na cele zabezpieczenia społecznego.

W klasycznym podejściu do źródeł finansowania zabezpieczenia społecznego wskazuje się podatki albo składki, choć wyodrębnione systemy finansowe zabezpieczenia społecznego korzystają z jednego i drugiego źródła finansowania. Przedmiotem prawa finansów publicznych jest regulacja gromadzenia różnych typów dochodów publicznych, które tworzą daniny publiczne, obejmujące zróżnicowane podatki (podatek dochodowy od osób prawnych, podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek od towarów i usług, podatek od gier, podatek akcyzowy, podatek cukrowy, podatki lokalne), cła i należności celne uznawane za rodzaj podatku oraz składki (składki na ubezpieczenia społeczne, składki na ubezpieczenie zdrowotne, składka na Fundusz Gwaranto-

¹⁷ J. Wantoch-Rekowski, *System...*, s. 179 i n.; K. Czarnecki, *Uwagi na temat dotacji z budżetu państwa i kwestii ich prawnego dochodzenia* [w:] *Prawo europejskie – 5 lat doświadczeń w polskim prawie finansowym. Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Finansowego i Podatkowego*, Warszawa 10–11 czerwca 2010 r., red. H. Litwińczuk, Warszawa 2011, s. 152.

¹⁸ OTK-A 2003/6, poz. 57.

wanych Świadczeń Pracowniczych, składka na Fundusz Pracy). O ile wskazane na końcu składki jako danina publiczna w sposób celowy dotyczą finansowania określonych wydatków z zakresu zabezpieczenia społecznego, o tyle podatki i inne pozaskładkowe daniny publiczne zapewniają źródła finansowania wszystkich wydatków budżetowych, w tym wydatków przeznaczanych bezpośrednio na cele zabezpieczenia społecznego lub pośrednio przez dotacje przekazywanych do państwowych funduszy celowych obsługujących poszczególne zadania z zakresu zabezpieczenia społecznego.

Do danin publicznych przepis art. 5 ust. 2 pkt 1 u.f.p. zalicza także opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także pozostałe dochody publiczne (kary pieniężne, mandaty, grzywny nakładane przez sąd)¹⁹, choć mają one inny od podatków charakter prawny oraz zróżnicowane uzasadnienie prawne. Ustawodawca zdecydował się dokonać wyliczenia danin publicznych, lecz ich nie zdefiniował²⁰. Opłaty (skarbowe, lokalne) różnią się od podatku cechą odpłatności²¹. W związku z uiszczeniem opłaty nie uzyskuje się prawa do świadczenia wzajemnego, lecz spełnia się warunek uprawniający do określonej czynności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego albo innego podmiotu upoważnionego do pobierania opłat²². Trudno oprzeć się przez to wrażeniu, że pośród danin publicznych składki na ubezpieczenia społeczne lub składki zdrowotne są najbardziej zbliżone do opłat. Możliwości unikania składek na ubezpieczenia społeczne są jednak prawnie wyłączone dla płatników składek, podczas gdy obowiązek uiszczenia opłat publicznych zależy od indywidualnej, a nie społecznej potrzeby. Katalog źródeł dochodów

¹⁹ W. Wójtowicz, *Podstawowe zagadnienia ustawy o finansach publicznych* [w:] *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 2020, s. 32–33. Do pozostałych dochodów publicznych zalicza się również darowizny, spadki, dochody z mienia Skarbu Państwa.

²⁰ W. Bożek, *Znaczenie danin publicznych w budżecie państwa* [w:] *Daniny publiczne w Polsce i innych państwach Europy*, red. P. Mańczyk, Szczecin 2018, s. 58–62.

²¹ Opłata w przeciwieństwie do podatku jest indywidualną zapłatą za zindywidualizowane świadczenie. Zob. A. Gomułowicz [w:] A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki...*, s. 156.

²² M. Münnich, *Charakterystyka opłaty legalizacyjnej jako daniny publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015/10, s. 70–77.

budżetu państwa zawarty w art. 111 u.f.p. nie jest zamknięty. Największe znaczenie wśród dochodów budżetu państwa zajmują dochody podatkowe, które przekraczają 90% dochodów budżetu państwa²³. Dochody publiczne typu podatkowego zapewniają nieodpłatne środki pieniężne od osób fizycznych oraz osób prawnych, ale przecież środki publiczne są gromadzone także ze względu na wykorzystanie majątku publicznego, realizację usług publicznych czy też na podstawie przewidzianych w prawie tytułów dłużnych.

2.3. Środki dłużne i pozostałe przychody publiczne

Daniny publiczne nie mogą być uznawane za jedyne środki publiczne przeznaczane na cele zabezpieczenia społecznego, gdyż w budżecie państwa znajduje się więcej źródeł finansowania wydatków budżetowych. Wskazane w art. 5 u.f.p. przychody budżetu państwa ze sprzedaży papierów wartościowych, z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa lub majątku jednostek samorządu terytorialnego, ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych, z otrzymanych pożyczek i kredytów, z innych operacji finansowych mogą być także wykorzystywane na wszelkie cele zaplanowane w budżecie państwa. Dlatego środki publiczne pochodzące z pozyskiwanych przychodów budżetowych obejmujące pożyczki, kredyty i sprzedaż papierów wartościowych Skarbu Państwa trzeba też uznawać za jedno z pośrednich lub bezpośrednich źródeł finansowania zabezpieczenia społecznego. W przypadku gdy deficyt FUS wymaga zrównoważenia przez środki publiczne uzyskane z emisji obligacji Skarbu Państwa lub bonów skarbowych, jak również w przypadku gdy w ustawach incydentalnych wskazano wprost, że finansowanie określonych świadczeń następuje z emisji obligacji, mamy do czynienia z bezpośrednim finansowaniem zabezpieczenia społecznego ze środków dłużnych.

Najczęstsze wydają się przypadki pośredniego finansowania zabezpieczenia społecznego z pozyskiwanych środków publicznych tytułem zwrotu z odsetkami (środki dłużne). Dzieje się tak faktycznie, gdyż

²³ M. Kuśmirski, *Charakter prawny danin publicznych w polskim prawie podatkowym*, „Studia Administracyjne” 2021/13, s. 33.

zrealizowane potrzeby pożyczkowe państwa przekazywane są na inne cele publiczne, a dzięki temu wystarczalne pozostają środki zebrane właśnie na cele zabezpieczenia społecznego. Taki rodzaj finansowania stanowi dodatkowe obciążenie dla przyszłych pokoleń, podlega kwalifikacji prawnej na kanwie zobowiązań cywilnoprawnych (umowa pożyczki, sprzedaż obligacji) oraz rozliczaniu i limitowaniu w ramach instytucji państwowego długu publicznego. Na to źródło finansowania ubezpieczeń społecznych oraz związane z tym zagrożenia przenoszenia nierównowagi funduszowej w ubezpieczeniach społecznych na nierównowagę budżetową nie zwracano dotychczas specjalnie uwagi. Wydaje się konieczne zauważyć, że wszelkie środki pieniężne, które są należne podmiotom władzy podatkowej, a które trafiają odpowiednio do budżetu państwa lub gmin, tworzą całość środków budżetowych do dyspozycji państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, które powinny być dostosowane do wszystkich wydatków publicznych, a jeżeli tak się nie dzieje, to nie jest to konsekwencja tylko jakiegoś jednego konkretnego lub rodzajowego wydatku, na które brakło środków, lecz braku wystarczalności środków publicznych na wszystkie realizowane wydatki publiczne. Rzeczywiste źródła finansowania zabezpieczenia społecznego należy więc rozpoznawać z perspektywy całego zasobu środków publicznych. W takim udziale, w jakim państwo korzysta ze środków dłużnych, każdy wydatek publiczny jest *de facto* wspierany przez środki dłużne. Według takiego rozumowania można przyjąć, że świadczenia z zabezpieczenia społecznego są finansowane ze środków budżetowych, które pozyskiwane są nie tylko z podatków, ale też z innych dochodów budżetowych określonych w art. 5 ust. 2 u.f.p.²⁴ oraz przychodów budżetowych

²⁴ Podstawową kategorią dochodów publicznych są daniny publiczne, czyli podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw. Nadto do dochodów publicznych zalicza się wpływy ze sprzedaży wyrobów i usług świadczonych przez jednostki sektora finansów publicznych; dochody z mienia jednostek sektora finansów publicznych, spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej na rzecz jednostek sektora finansów publicznych; odszkodowania należne jednostkom sektora finansów publicznych; kwoty uzyskane przez jednostki sektora finansów publicznych z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji; dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw, niestanowiące przychodów w rozumieniu ust. 1 pkt 4 lit. a i b u.f.p.

wskazanych w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.f.p.²⁵ Poszczególne projekty z zakresu zabezpieczenia społecznego (np. programy aktywizacji zawodowej) mogą być finansowane ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, jak również z pomocy bezzwrotnej udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), jeżeli tak będzie stanowić umowa międzynarodowa, ale ze względu na ich celowy charakter nie mogą być przeznaczone na finansowanie dotacji budżetowej do FUS. Podobnie nie można traktować Funduszu Solidarnościowego Unii Europejskiej jako źródła wsparcia wydatków państwa na cele zabezpieczenia wypłacalności świadczeń ubezpieczeń społecznych, gdyż fundusz ten dotyczy finansowania strat powstałych na skutek klęsk żywiołowych²⁶.

Ze względu na brak zrównoważenia funduszy ubezpieczeń społecznych w Polsce, jak i w wielu krajach europejskich zachodzi konieczność dofinansowania funduszy ubezpieczeniowych z budżetu państwa. W poszczególnych krajach europejskich jest to realizowane przez budżetowe finansowanie składek, dotacje w stałej kwocie lub dotacje wyrównawcze funduszy ubezpieczeń społecznych z budżetu państwa²⁷. Źródła finansowania dotacji budżetowych pochodzą nie tylko z podatków oraz innych dochodów budżetowych, ale mogą być nimi przychody budżetowe obejmujące dochody uzyskiwane z majątku Skarbu Państwa, środki

²⁵ Przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych pochodzą: a) ze sprzedaży papierów wartościowych, b) z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego, c) ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych, d) z otrzymanych pożyczek i kredytów, e) z innych operacji finansowych.

²⁶ Dzięki Funduszowi Solidarności Unii Europejskiej Unia może wspierać finansowo państwo członkowskie w przypadku poważnej klęski żywiołowej. Jest on tworzony na podstawie art. 175 akapit trzeci i art. 212 ust. 2 TFUE oraz rozporządzenia Rady (WE) nr 1024/2002 z 11.11.2002 r. ustanawiającego Fundusz Solidarności Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 311, s. 3 ze zm.).

²⁷ E. György, J. Peschner, S. Rosini, T. Van Rie, *Access and sustainability of social protection in changing world of work [w:] Employment and Social Developments in Europe. Annual Review 2018*, European Commission 2018, s. 144. Autorzy, badając zrównoważenie funduszy ubezpieczeniowych w krajach Unii Europejskiej, zauważyli, że zastosowanie czystej formuły finansowania świadczeń socjalnych jedynie ze składek rzadko występuje w Europie.

z prywatyzacji lub sprzedaży obligacji Skarbu Państwa (art. 5 u.f.p.), które zapewniają wpływy środków pieniężnych planowanych na cele ogólnobudżetowe, obejmujące także zabezpieczenie społeczne. Finansowanie dotacji budżetowych do FUS następuje z puli całości środków pieniężnych zgromadzonych w budżecie niezależnie od sposobów ich pozyskiwania, chyba że co innego wynika z ustaw szczegółowych, które mogłyby wskazywać, że określone źródła finansowania są przeznaczone jedynie na finansowanie ściśle określonych zadań²⁸.

Proponowane wyżej zaliczenie środków dłużnych Skarbu Państwa (z otrzymanych pożyczek, kredytów i sprzedaży obligacji) do katalogu źródeł finansowania zabezpieczenia społecznego (przychody budżetowe zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 u.f.p.) może być w pewnym stopniu wątpliwe, ale trudno kwestię tę pominąć i przyjmować, że deficyt budżetowy i powstające z jego powodu potrzeby pożyczkowe to problem nadmierności innych wydatków, a nie zabezpieczenia społecznego. Doświadczenia wielu krajów europejskich, a w szczególności Grecji oraz Włoch, potwierdzają, że wzrost potrzeb pożyczkowych państwa następował głównie z powodu utrzymywania wysokiego poziomu wydatków na świadczenia emerytalne przy jednoczesnym spadku dochodów składkowych z powodów demograficznych, co w przypadku Grecji doprowadziło w 2010 r. do deficytu funduszy ubezpieczeń społecznych na poziomie 7,3% PKB państwa²⁹. Konsekwencją powiększania nierównowagi systemu ubezpieczeń społecznych jest rosnąca skala użycia dodatkowych środków budżetowych, w tym środków dłużników. Problemy nierównowagi systemów finansowych ubezpieczeń społecznych przy powołaniu państwowego funduszu celowego powinny być ograniczone,

²⁸ Zgodnie z art. 5 u.f.p. do środków budżetowych jako środków publicznych należy zaliczyć środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz środki, o których mowa w art. 3b ustawy z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2025 r. poz. 198). Środki te nie mogą być wykorzystane na cele ogólnobudżetowe obejmujące finansowanie zabezpieczenia społecznego.

²⁹ Zob. A. Kangur, N. Kalavrezou, D. Kim, *Reforming the Greek Pension System*, IMF Working Paper WP/21/188, July 2021, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2021/English/wpia2021188-print-pdf.ashx> (dostęp: 16.06.2025 r.), s. 4.

gdyż z założenia takie fundusze powinny być samodzielne finansowo, jednakże przyjęta gwarancja państwa to zmienia, stwarzając problemy stabilności finansów publicznych. Wzrost wydatków na świadczenia emerytalne do 15% PKB w przypadku Grecji doprowadził do utraty zdolności do gromadzenia środków publicznych metodą rolowania długu publicznego (techniczna niewypłacalność greckich finansów publicznych). Przeprowadzona sanacja finansowa w tym kraju, a także we Włoszech, które miały jeszcze większy udział świadczeń emerytalnych w stosunku do PKB³⁰, wymagała poważnych zmian obliczania emerytur, znoszenia emerytur wcześniejszych, stałej waloryzacji procentowej, a w przypadku Grecji i Rumunii także obniżenia już nabytych uprawnień emerytalnych, co szerzej jest opisane w rozdziale VI.

Wzrost potrzeb pożyczkowych na cele zabezpieczenia społecznego w polskich warunkach przypadających po reformie wchodzącej w życie od 1999 r. został spowodowany jednoczesnym gromadzeniem środków na świadczenia finansowane repartytywnie oraz świadczenia finansowane kapitałowo poprzez mechanizm przekazywania części składki emerytalnej do OFE, który obowiązywał do początku 2014 r. Przy realizacji reformy ubezpieczenia emerytalnego w 1999 r. zakładano, że głównym źródłem finansowania będą środki z prywatyzacji Skarbu Państwa. Luka w finansowaniu funduszu emerytalnego bardzo szybko zaczęła przekraczać możliwości uzyskiwania dochodów z prywatyzacji i spowodowała konieczność zwiększania długu Skarbu Państwa w celu pozyskania środków na refundację składek przekazywanych do OFE. Na te zależności wskazano w uzasadnieniu ustawy z 6.12.2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych³¹. Zwiększanie do tego roku długu publicznego na skutek niewystarczających przychodów składkowych do finansowania emerytur z FUS w celu przekazywania środków pieniężnych na pokrycie jednostek uczestnictwa w OFE (część składki emerytalnej w wysokości 7,3% podstawy wymiaru) stało się nieuniknione w świetle tego, że zauważono, iż pro-

³⁰ A. Kangur, N. Kalavrezou, D. Kim, *Reforming...*, s. 4.

³¹ Druk sejm. nr 1946, Sejm VII kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1946> (dostęp: 25.06.2025 r.).

ces prywatyzacji prowadził nieuchronnie do kurczenia się zasobów majątku państwowego, który jest niezbędny do zwiększania inwestycji państwowych w gospodarce i może przynosić stałe dochody budżetowe w postaci dywidend, a także przyczyniać się pośrednio do zwiększenia przychodów budżetowych z danin podatkowych ze względu na pobudzanie gospodarki odpowiednią polityką gospodarczą, co podkreśla się także w literaturze prawniczej³².

Ograniczenia związane z wykorzystaniem środków dłużnych i przychodów publicznych na cele zabezpieczenia społecznego mogą wynikać z przyjętej konstrukcji prawnej budżetu zadaniowego, który nie obejmuje całości wydatków państwa, lecz te, które uważane są za istotne, aby poddać je planowaniu zadaniowemu³³. W odróżnieniu od budżetu tradycyjnego, budżet zadaniowy umożliwia ustalenie nie tylko, na co są przeznaczane środki publiczne oraz jakim celom służą wydatki publiczne, lecz także jakie efekty uzyskuje się z nakładów publicznych³⁴. Konstrukcja ta jest kluczowa dla nauki finansów publicznych, podkreślającej użyteczność planowania zadaniowego, dzięki której klasyfikacja środków, ustalana podczas prac nad projektem ustawy, staje się nie tylko bardziej przejrzysta i zrozumiała, na co zostaną wydane zgromadzone środki budżetowe, jakie mają z tego powstać rezultaty, ale też daje podstawy do oceny wykonania budżetu z perspektywy pomiaru uzyskanej efektywności finansów publicznych³⁵. W przypadku włączenia

³² P. Panfil, *Prawne i finansowane uwarunkowania długu Skarbu Państwa*, Warszawa 2011, s. 95.

³³ Wdrażanie planowania wydatków budżetowych w układzie zadaniowym realizowane jest obecnie przede wszystkim z zastosowaniem dwóch instytucji – wieloletniego planu finansowego państwa oraz budżetu zadaniowego. Minister Finansów, na mocy art. 142 ust. 1 pkt 10 i 11 u.f.p., został zobowiązany do dołączenia do projektu ustawy budżetowej uzasadnienia zawierającego także zestawienie zadań i celów priorytetowych na dany rok budżetowy oraz do sporządzenia skonsolidowanego planu wydatków na rok budżetowy i na dwa kolejne lata. Zob. W. Miemieć, *Budżet zadaniowy jako metoda planowania budżetowego*, AUWr. Przegląd Prawa i Administracji 2015/3661, s. 126–127.

³⁴ W. Miemieć, *Budżet...*, s. 125.

³⁵ Por. J. Toborek-Mazur, *Budżet zadaniowy jako nowy plan finansowy systemu finansów publicznych*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015/252, s. 166–168. Autorka podkreśla, że budżet zadaniowy

zabezpieczenia społecznego do budżetu zadaniowego nie uzyskuje się właściwego dla tej formy planu finansowego elastyczności finansowania zadań³⁶. O ile realizacja zadań wieloletnich może przyspieszać lub zwalniać zgodnie z budżetem zadaniowym w zależności od zwiększania się wpływów z przypisanych środków publicznych, o tyle realizacja świadczeń zaopatrzenia społecznego lub dotacji wyrównawczej do FUS jest niezależna od koniunktury gospodarczej i wymaga pokrycia nawet w przypadku braku wystarczających środków pieniężnych z podatków i innych dochodów publicznych. Z przyjmowanych współcześnie założeń budżetu zadaniowego, że wydatki na cele zabezpieczenia społecznego nie są finansowane z pożyczek oraz sprzedaży papierów wartościowych Skarbu Państwa, nie należy jednak wywodzić, że środki dłużne nie stanowią źródła finansowania ubezpieczeń społecznych z przyczyn wyżej wskazanych. Dochody budżetowe uzyskiwane ze sprzedaży obligacji Skarbu Państwa lub pożyczek stają się w sensie prawnym własnością Skarbu Państwa, który przeznacza je na wszelkie cele publiczne, w tym również cele zabezpieczenia społecznego (argument prawny). Brak zrównoważenia funduszy (budżetów) ubezpieczeń społecznych, czy też budżetu państwa finansującego bezpośrednio zabezpieczenie społeczne, w tym dopłaty do FUS, realnie przyczynia się do tego, że wszystkie wydatki proporcjonalnie są wspierane przez środki pozyskane tytułem dłużnym (argument ekonomiczno-finansowy).

posiada precyzyjnie określone zadania, które są finansowane ze środków publicznych, a obligatoryjne stosowanie mierników umożliwia ocenę rezultatów uzyskanych w wyniku poniesienia wydatków budżetowych (s. 166).

³⁶ Pojęcie elastyczności budżetu zadaniowego wyjaśnia J. Toborek-Mazur, *Budżet...*, s. 169.

3. Finansowanie świadczeń w zabezpieczeniu społecznym

3.1. Metody finansowania zabezpieczenia społecznego

Organizacja systemu zabezpieczenia społecznego wymaga ustalenia systemowych reguł jego finansowania. W zależności od wyboru techniki zabezpieczenia społecznego powstają zaopatrzeniowe oraz ubezpieczeniowe systemy finansowania świadczeń socjalnych, które są efektem zastosowania dwóch odrębnych metod finansowania zabezpieczenia społecznego³⁷. Zaopatrzenie społeczne oraz ubezpieczenie społeczne to różne techniki zabezpieczenia społecznego³⁸, wyznaczające odmienne założenia dla konstrukcji systemu finansowania zabezpieczenia społecznego. Metoda finansowania ubezpieczeniowego opiera się na składkach na ubezpieczenia społeczne, a metoda finansowania zaopatrzeniowego

³⁷ Por. J. Jończyk, *Prawo...*, 2001, s. 56–57. Warto odnotować, że zarówno J. Jończyk, jak i D.E. Lach, odnosząc się do technik zabezpieczenia społecznego, krytykują pojęcie zaopatrzenia społecznego na gruncie nauk prawnych, uznając je za mylne, ponieważ to państwo, a nie społeczeństwo jako solidarna wspólnota ryzyka jest tu aktywnym podmiotem (zob. D.E. Lach, *Pojęcie i systematyka prawa ubezpieczeń społecznych* [w:] *System prawa ubezpieczeń społecznych*, red. A. Wypych-Żywicka, Warszawa 2020, s. 28). Nie zmienia to jednak możliwości rozróżniania techniki ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia państwowego, wskazując, że konwencjonalne pojęcie zaopatrzenia społecznego określa jego cel, a nie podmiot finansujący świadczenia, a obie te formy przezorności społecznej stanowią zasadniczo odmienne formy realizacji prawa zabezpieczenia społecznego.

³⁸ Por. W. Muszański, *Prawo socjalne*, Warszawa 2010, s. 94. Także J. Piotrowski posługuje się pojęciem „technik”. Autor ten wedle kolejności ich historycznego stosowania w zabezpieczeniu społecznym wymienia techniki: opiekuńczą, pomocy społecznej i ubezpieczenia, nadając rozdziałowi swego opracowania tytuł: „Techniki zabezpieczenia społecznego”. Zob. J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966, s. 160 i n. Trzeba odnotować, że pojęcie zaopatrzeniowej metody finansowania zabezpieczenia społecznego jest niezgodne z takim rozumieniem tego pojęcia, jaki przedstawia w nawiązaniu do literatury niemieckiej D.E. Lach. Przyjmuje on, że *Versorgung* to udostępnienie określonych świadczeń, a nie model organizacyjno-finansowy (D.E. Lach, *Pojęcie...*, s. 37). Odwołując się do regulacji prawa finansów publicznych, trzeba dostrzec tu model budżetowy, który pozostaje normatywną formą organizacyjno-finansową.

opiera się na wszelkich innych dochodach i przychodach publicznych³⁹. W przypadku świadczeń pozaubezpieczeniowych w zabezpieczeniu społecznym tytuł prawny gromadzenia środków pieniężnych nie ma żadnego związku z prawem do świadczenia. Dla systemów finansowych ubezpieczeń społecznych istotne są zasada wzajemności (w wymiarze globalnej równowagi przychodów i wydatków funduszu) oraz mechanizm finansowania ryzyka ubezpieczeniowego za pomocą składek należnych od osób tworzących wspólnotę ryzyka. Nieco inne ujęcie spotyka się w literaturze polityki społecznej, gdzie rozróżnia się metody finansowania w technice właściwej dla ubezpieczenia społecznego oraz technice właściwej dla ubezpieczenia, gdyż obie mogą być formami wykorzystywanymi w zabezpieczeniu społecznym. W związku z tym T. Szumlicz w oderwaniu od języka prawa ustala według źródła finansowania następujące zasady finansowania zabezpieczenia społecznego (kryteria podziału): 1) zasadę zaopatrzeniową (finansowane z podatków poprzez fundusze budżetowe), 2) zasadę paraubezpieczeniową (finansowaną ze składek o charakterze parapodatku poprzez publiczne fundusze celowe) oraz 3) zasadę ubezpieczeniową (finansowaną przez składki poprzez fundusze ubezpieczeniowe), 4) zasadę filantropijną (finansowaną z darowizny poprzez fundusze charytatywne)⁴⁰.

W naukach prawnych za główne formy organizacyjno-finansowe zabezpieczenia społecznego uznaje się ubezpieczenie, zaopatrzenie i opiekę (pomoc społeczna), które, przynależąc do prawa publicznego, określają różne koncepcje nabywania i realizacji świadczeń zabezpieczenia społecznego⁴¹. Taki trójpodział form zabezpieczenia społecznego niewąt-

³⁹ D.E. Lach skłania się ku temu, że odwołanie się do źródła finansowania (składki vs. środki budżetowe) jako kryterium odgraniczającego technikę ubezpieczeniową od zaopatrzeniowej traci współcześnie na znaczeniu wobec znacznego dofinansowania systemu ubezpieczeń społecznych dotacjami budżetowymi (D.E. Lach, *Pojęcie...*, s. 28). Wydaje się jednak, że z punktu widzenia konstruowania modeli ustrojowych systemu finansowego systemu ubezpieczeń społecznych, a zwłaszcza dyskusji o docelowym modelu ustroju finansowego dla systemu ubezpieczeń społecznych podział ten zachowuje znaczenie.

⁴⁰ T. Szumlicz, *Publiczne fundusze socjalne – istota oraz organizacja i funkcjonowanie w Polsce*, „Studia z Polityki Publicznej” 2014/1, s. 94.

⁴¹ Por. J. Jończyk rozpoznaje je szczegółowo, określając mianem form ochrony ryzyka socjalnego. Zob. J. Jończyk, *Prawo...*, 2006, s. 57–60.

pliwie podkreśla zróżnicowanie sposobu finansowania i administracji świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego⁴². Nie jest to jedyny sposób systematyzowania prawnych koncepcji zabezpieczenia społecznego w oparciu o historyczny i współczesny język prawa⁴³. Finansowanie składowe ochrony socjalnej jest uznawane za jedno z kryteriów wyodrębniania prawa ubezpieczenia społecznego spośród systemów świadczeniowych prawa socjalnego⁴⁴, przez co J. Jończyk zalicza nawet zaopatrzenie emerytalne pracowników od 1954 do 1998 r. do formy ubezpieczenia w zabezpieczeniu społecznym. Obowiązek składania się na ubezpieczenia społeczne stanowi podstawę odróżnienia publicznych stosunków ubezpieczeniowych w prawie zabezpieczenia społecznego od występujących stosunków zaopatrzeniowych, które zapewniają gwarancje ochrony ryzyka przed jego wystąpieniem.

Trzeba zauważyć, że techniki realizacji zabezpieczenia ulegają obecnie przemianom, gdyż przez stanowienie prawa państwo może kreować nowe techniki realizacyjne. Technika powiernicza⁴⁵ czy technika odškodowawcza⁴⁶ nie tylko powiększa liczbę i zróżnicowanie charakteru

⁴² K. Antonów zakłada, że trójpodział ten nie ma żadnego znaczenia prawnego, gdyż służy zbiorczemu objęciu jego zakresem wymienionych technik finansowania świadczeń. Zob. K. Antonów, *Przedmiotowe, konstytucyjne i procesowe przesłanki uznania prawa zabezpieczenia społecznego za odrębną gałąź prawa* [w:] *Jedność w różnorodności. Studia z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej. Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Wojciechowi Muszalskiemu*, red. A. Patulski, K. Walczak, Warszawa 2009, s. 295.

⁴³ Por. K. Ślęzak, *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP*, Warszawa 2015, s. 19–30. Krytycznie na temat zasadności wyodrębnienia zaopatrzenia społecznego wypowiedział się w doktrynie zwłaszcza J. Jończyk, *Prawo...*, 2006, s. 57–58.

⁴⁴ Por. D.E. Lach [w:] *System prawa ubezpieczeń społecznych*, t. I. *Część ogólna*, red. A. Wypych-Żywicka, Warszawa 2020, s. 53.

⁴⁵ D.E. Lach, *Powiernicza technika realizacji zabezpieczenia społecznego (na przykładzie ubezpieczenia zdrowotnego)*, PiP 2009/3, s. 34.

⁴⁶ M. Lewandowicz-Machnikowska, *Regulacja prawna socjalnego wsparcia dla osób o niskich dochodach*, Wrocław 2013, s. 29–30. K. Stopka zalicza do nich: świadczenia dla inwalidów wojennych oraz członków ich rodzin; świadczenia dla kombatanów, osób będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego; świadczenia dla żołnierzy przymusowo zatrudnianych w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych; świadczenia dla osób skierowanych do pracy przymusowej oraz osadzonych w obozach pracy; świadczenia dla niewidomych cywilnych ofiar wojny; zadośćuczynienie dla członków rodzin ofiar wystąpień wolnościowych w latach 1956–1989;

prawnego stosunków prawnych zabezpieczenia społecznego, ale też wpływa na rozbudowę systemów finansowych zabezpieczenia społecznego, w których następuje wykorzystanie wszystkich wskazanych wyżej typów środków pieniężnych służących finansowaniu zabezpieczenia społecznego. Wyodrębnienie odszkodowania społecznego lub wspierania społecznego jako formy realizacji prawa zabezpieczenia społecznego powstało wobec uznania odrębności tej techniki, w której rozmiar świadczenia nie zależy od powstałej szkody, lecz od faktu jej zaistnienia.

Metody finansowania zabezpieczenia społecznego stanowią typy ideowe, jednakże ich rozróżnianie nie pozostaje w pełni jednoznaczne ze względu na możliwość odróżniania metody ubezpieczenia oraz metody ubezpieczenia społecznego zamiast jednej metody ubezpieczeniowej (ta pierwsza jest narzędziem w prawie zabezpieczenia społecznego, a druga efektem jego zastosowania w zabezpieczeniu społecznym). Metoda finansowania ubezpieczeniowego w praktyce zawiera często jakieś elementy mieszane w przyjmowanym w prawie ubezpieczeniowym systemie finansowym zabezpieczenia społecznego. Odróżnianie systemów finansowych zabezpieczenia społecznego nie ma więc już tak ostrych granic. Stosowane w prawie zabezpieczenia społecznego metody finansowania ubezpieczeniowego przeważnie mają charakter neutralny aktuarialnie, przez co fundusze nie realizują zasady ekwiwalentności funduszowej, lecz są równoważone przez transfery środków budżetowych. Możliwe jest jednak ustalenie takiej organizacji finansowania zabezpieczenia społecznego, która jest aktuarialnie zdeterminowana, gdy fundusz lub zakład ubezpieczeniowy musi spełniać reguły zrównoważenia dochodów i wydatków. Z formalnego punktu widzenia podatki i składki na ubezpieczenia społeczne jako różne typy bezpośrednich źródeł finansowania świadczeń zabezpieczenia społecznego są groma-

świadczenia dla działaczy opozycji antykomunistycznej i osób represjonowanych z powodu działalności antykomunistycznej; świadczenia dotyczące zdarzeń aktualnych, świadczenia dla inwalidów wojskowych oraz członków ich rodzin; świadczenia z tytułu wypadków w szczególnych okolicznościach; państwową kompensatę dla ofiar niektórych czynów zabronionych; świadczenia dla weteranów działań poza granicami państwa; świadczenia z tytułu szkód na osobie powstałych podczas lub w związku z udzielaniem pomocy służbom mundurowym. Zob. K. Stopka, *Świadczenia odszkodowania socjalnego w prawie polskim*, Warszawa 2018, s. 2–6 (ze spisu treści podrozdziałów).

dzone i gospodarowane według odmiennych reguł – zgodnie z prawem budżetowym w przypadku podatków, a składki na ubezpieczenia społeczne ze względu na ich odpłatność są przeważnie kierowane do autonomicznych funduszy celowych, mogą też być ewidencjonowane na rachunkach indywidualnych, co pozwala wskazać odmienne właściwości i konsekwencje utrzymywania ubezpieczeniowych względem pozaubezpieczeniowych systemów finansowania zabezpieczenia społecznego – różnicowanie systemów finansowych zabezpieczenia społecznego następuje przez zasady gwarantowania świadczenia, podstawy jego wypłacania oraz określania jego wysokości, formę udziału państwa czy też ciężar finansowania.

Rozpoznawanie globalnych wielkości wpływów składkowych w polskim zabezpieczeniu społecznym pozwala wywieść, że finansowanie składkowe stanowi podstawowe źródło finansowania zabezpieczenia społecznego. Z prawniczego punktu widzenia T. Zieliński uznaje ubezpieczenia społeczne za podstawową formę zabezpieczenia społecznego gwarantowanego przez Konstytucję RP i najważniejszy instrument prowadzenia polityki społecznej przez państwo⁴⁷. Na płaszczyźnie finansów publicznych oznacza to, że wydatki zabezpieczenia społecznego mogą być realizowane poprzez trzy jego główne części, jakimi są finanse państwa, finanse samorządów oraz finanse ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych⁴⁸, a znaczenie gromadzenia składek na ubezpieczenia społeczne jako metody finansowania zabezpieczenia społecznego podkreśla, że FUS stanowi największy państwowy fundusz celowy, ustępujący jedynie budżetowi państwa. Efekty gromadzenia środków pieniężnych ze składek na ubezpieczenia społeczne są uwarunkowane przez zakres podmiotowy ubezpieczenia społecznego oraz przyjętą konstrukcję prawną składki, a także jej przeznaczenie oraz społeczną akceptację

⁴⁷ T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne pracowników. Zarys systemu prawnego – część ogólna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 26–27.

⁴⁸ W literaturze (zob. E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, Warszawa 2001) zwrócono uwagę, że zakres przedmiotowy i podmiotowy finansów publicznych opiera się na określonych konwencjach. Do zaproponowanej przez tych autorów konwencji podziału finansów publicznych na finanse państwa, samorządowe i ubezpieczeń społecznych zaproponowano wyżej określoną modyfikację uwzględniającą usamodzielnienie składki zdrowotnej jako daniny opłacanej niezależnie od podatku dochodowego.

praworządności obowiązku składkowego. Ze względu na przeznaczenie indywidualne składek na ubezpieczenia społeczne za praworządne i nierepresyjne uznaje się ustalanie wyższych stawek oprocentowania składek na rodzajowe ubezpieczenia społeczne aniżeli w przypadku finansowania podatkowego. Społeczna ocena praworządności obowiązku składkowego ulega zmianie, jeżeli ustalony zakres ochrony obowiązku składkowego staje się wątpliwy do uzyskania w przyszłości, przez co w społecznym odbiorze ztraca się różnica między ubezpieczeniową a zaopatrzeniową metodą finansowania świadczeń.

Finansowanie podatkowe występuje we wszystkich systemach finansowych zabezpieczenia społecznego, jednakże w przypadku zaopatrzeniowych (pozaubezpieczeniowych) systemów finansowych jest to podstawowe źródło finansowania obok innych środków publicznych, które mogą być wykorzystane na cele zabezpieczenia społecznego. W przypadku ubezpieczeniowych systemów finansowych stanowi ono jedynie pośrednie źródło finansowania świadczeń z ubezpieczeń społecznych – gdy realizacja wydatków z zabezpieczenia społecznego opiera się na określonej kategorii prawnej składki, to finansowanie świadczeń uzupełniająco staje się możliwe dzięki podatkom i pozostałym środkom publicznym. Podmiotem zobowiązanym do wypłaty świadczeń zaopatrzeniowych i świadczeń odszkodowania socjalnego jest państwo, stąd zagadnienia związane z finansowaniem tych świadczeń są rozpatrywane z perspektywy finansów publicznych, a zwłaszcza budżetu państwa, który uzyskuje formę ustawy. Dysponentami części budżetowych wskazani w ustawie budżetowej przekazują środki na cele zabezpieczenia społecznego do uprawnionych jednostek budżetowych (Minister Obrony Narodowej, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Sprawiedliwości, minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego)⁴⁹. Z kolei dla systemu ubezpieczeń społecznych kluczowe jest to, że podmiotem zobowiązanym do wypłaty świadczeń z ubezpie-

⁴⁹ Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 15.01.2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 259) dysponentami środków budżetu państwa są dysponenti części budżetowych i kierownicy podległych tym dysponentom państwowych jednostek budżetowych, którzy zgodnie z odrębnymi przepisami dokonują wydatków budżetu państwa ujętych w planie finansowym jednostki lub realizują dochody budżetu państwa.

czeń społecznych jest ZUS (powszechne ubezpieczenie społeczne) oraz KRUS (rolnicze ubezpieczenie społeczne).

W przypadku świadczeń zaopatrzeniowych (sędziowie, prokuratorzy, służby mundurowe) na finansowanie świadczeń składają się wszyscy adresaci prawa poddani działaniu systemu podatkowego, a w pozostałym zakresie Skarb Państwa jako uzyskujący środki pieniężne za używanie mienia państwowego, z jego sprzedaży lub emisji obligacji Skarbu Państwa. Charakterystyczne dla systemu tych świadczeń jest to, że są one wypłacane z budżetu państwa tylko tej grupie, która antycypowała ryzyka socjalne w czasie wykonywania służby na rzecz państwa zgodnie z treścią ustaw określających działania poszczególnych resortów; nie są finansowane przez tę wspólnotę ryzyka, lecz wspólnotę narodową. Podobnie świadczenia odszkodowawcze w zabezpieczeniu społecznym nie są adresowane do wszystkich członków danej społeczności, lecz do członków mających szczególny status prawny (kombatanci, inwalidzi, ofiary represji, weterani), a finansowane są przez jednostki, które nie tylko nie są narażone na doznanie szkody na osobie w tych okolicznościach, ale także te, które nie miały żadnego wpływu na ich zaistnienie, również odnośnie do zdarzeń zaszłych⁵⁰. W przypadku pozaubezpieczeniowych systemów finansowania świadczeń socjalnych nie tylko brak symetrii między uprawnieniem do nich a ich finansowaniem na poziomie stosunków prawnych, ale też brak odrębnej organizacji finansowania świadczeń poza systemem budżetowym państwa oraz tworzoną dla niego ustrojem administracji państwowej⁵¹.

⁵⁰ K. Stopka, *Świadczenia...*, s. 68.

⁵¹ Odróżnienie systemu świadczeń realizujących technikę odszkodowania socjalnego nie polega na zróżnicowaniu instytucjonalnym oraz finansowym. K. Stopka rozpatruje formę zabezpieczenia w ustawie z 30.10.2002 r. o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach (Dz.U. z 2025 r. poz. 173) oraz ustawie z 29.05.1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz.U. z 2025 r. poz. 195), uznając, że tytuły tych ustaw nie określają formy realizacji zabezpieczenia społecznego w rozumieniu instytucjonalnym, ale ujawniają przede wszystkim źródła finansowania oraz zakres przedmiotowy lub podmiotowy realizowanego przez nie zabezpieczenia społecznego. Zob. K. Stopka, *Świadczenia...*, s. 79.

Finansowanie systemów zaopatrzenia społecznego pochodzi ze środków budżetowych Skarbu Państwa, a finansowanie systemów pomocy publicznej dokonywane jest bezpośrednio przez budżety jednostek samorządu terytorialnego, które realizują zadania własne z zakresu pomocy społecznej, z pośrednim wsparciem budżetu państwa⁵². Pomoc społeczna jest niezależna od opłacania jakichkolwiek składek i ma charakter subsydiarny wobec innych form zabezpieczenia społecznego jednostki, a źródła jej finansowania opierają się na lokalnych bazach podatkowych. Subsydiarność pomocy społecznej wyraża się w wypłacaniu świadczeń dopiero w sytuacji uniemożliwiającej jednostce zatuszowanie się o zaspokojenie własnych potrzeb oraz wówczas, gdy nie otrzymuje ona świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego lub zaopatrzenia społecznego⁵³.

Świadczenia socjalne, zarówno ubezpieczeniowe, jak i zaopatrzeniowe, mają charakter ustawowy oraz roszczeniowy, a środki publiczne, które są przeznaczane na ich finansowanie, są zdefiniowane ustawowo oraz scentralizowane w budżecie państwa lub państwowych funduszach celowych. Teoretycznoprawne ujęcie ubezpieczeniowego systemu finansowego w odróżnieniu od pozostałych systemów finansowych zabezpieczenia społecznego często jest identyfikowane w odniesieniu do kwestii organizacyjno-finansowych; zakłada gromadzenie składek na ubezpieczenia społeczne w jednym lub większej liczbie funduszy ubezpieczeniowych, przez co straty doznane przez osoby je wnoszące rozkładają się na cały

⁵² Art. 115 ust. 1 ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.) przewiduje dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego na dofinansowanie zadań własnych z zakresu pomocy społecznej. Mogą one otrzymywać dotacje celowe do 80% kosztów realizacji zadania. Z kolei zgodnie z art. 18 ust. 1 i 2 ustawy pomoc społeczna przewiduje, że organizowanie i świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi; przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków związanych z kłeską żywiołową lub ekologiczną; przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych, a także udzielanie schronienia oraz zapewnianie posiłku i niezbędnego ubrania cudzoziemcom, którym udzielono zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany na terytorium Rzeczypospolitej polskiej stanowią rodzaje zadań zleconych przez administrację rządową, które są w całości pokrywane z budżetu państwa.

⁵³ K. Ślęzak, *Prawo do zabezpieczenia...*, s. 29–30.

fundusz⁵⁴. Z kolei teoretycznoprawne ujęcie systemu zaopatrzeniowego polega na wydzieleniu z budżetu państwa środków przeznaczonych na finansowanie przewidzianych w prawie świadczeń dla wszystkich obywateli, którzy tracą możliwości zarobkowania, bez rozkładania ryzyka strat na zamknięty krąg uczestników⁵⁵ lub tylko niektóre kręgi obywateli uprawnionych do świadczeń zaopatrzeniowych. W przypadku pozaubezpieczeniowych technik zabezpieczenia społecznego często nie powstają autonomiczne systemy finansowe zabezpieczenia społecznego, lecz budżetowe systemy finansowania związane ze stosowaniem obowiązku prawnego lub wolności prawnej – z udziałem budżetu państwa lub budżetów samorządowych, a w przypadku obowiązku alimentacyjnego w polskich warunkach pojawia się już Fundusz Alimentacyjny. Finansowanie form dobroczynności i wzajemnej pomocy opiera się na finansach prywatnych. W przypadku niepublicznych systemów finansowania świadczeń mają one charakter zdecentralizowany, sformalizowany przez organizacje pożytku publicznego oraz działalność charytatywno-opiekuńczą Kościołów, które dokonują gromadzenia środków pieniężnych ze źródeł dobrowolnych lub przez pracodawcę, tak jak jest w przypadku funduszy przedsiębiorstw, które przyjmują postać zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.

Między formą zabezpieczenia społecznego a metodą finansowania zabezpieczenia społecznego zachodzi podwójna zależność. Z jednej strony wybór formy zabezpieczenia społecznego oraz typowego sposobu finansowania świadczeń ma znaczenie dla metody finansowania świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego (podatek a składka), a z drugiej strony wybrane źródło finansowania świadczeń (metoda finansowania zabezpieczenia społecznego) jest kluczowym czynnikiem dla zastosowania przez prawodawcę określonej techniki zabezpieczenia społecznego. Zastosowanie techniki podatkowej finansowania świadczenia łatwiej zyskuje poparcie dla partii politycznych, które stanowią większość parlamentarną przy wydawaniu aktu prawnego. Prowadzenie takiej polityki społecznej nie wymaga wkładu finansowego od osoby

⁵⁴ C. Jackowiak [w:] W. Jaśkiewicz, C. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy w zarysie*, Warszawa 1980, s. 419.

⁵⁵ C. Jackowiak [w:] W. Jaśkiewicz, C. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo...*, s. 420.

zagrożonej ryzykiem socjalnym, z którego poniesieniem może się nie zgadzać. Dlatego konstrukcja systemu zabezpieczenia społecznego na zasadzie zaopatrzeniowej jest uznawana za podatną na naciski roszczeniowe i działania polityczne⁵⁶, jednakże rozluźnianie związku składki ze świadczeniem w przypadku systemu finansowego ubezpieczeń społecznych może tworzyć podobne skutki, gdy wkład finansowy staje się nieproporcjonalnie niski do poziomu ochrony socjalnej. Uczestnictwo w systemach zaopatrzeniowych zakłada jednolity, równy dla wszystkich i stosunkowo niski wymiar zaopatrzenia oraz uczestnictwo w nich osób, które są zdefiniowane w sposób formalny⁵⁷, czasem może być określone bardzo szeroko na podstawie kryterium obywatelstwa. Z kolei systemy finansowe ubezpieczeń społecznych mogą zapewniać finansowanie wysokich świadczeń, zróżnicowanych ze względu na wkład składkowy lub wkład pracy.

Określone przez ustawodawcę oraz nazwane w doktrynie prawa zabezpieczenia społecznego są poszczególne ryzyka socjalne, które wskazują na cele finansowania świadczeń zabezpieczenia społecznego, jakie definiuje ustawodawca. Mają zawsze stanowić określony przejaw szkody na osobie (ryzyko czasowej niezdolności do pracy, ryzyko trwałej niezdolności do pracy, ryzyko niezdolności do samodzielnej egzystencji, ryzyko utraty żywiciela rodziny) albo zdarzenia, z którego szkoda może wyniknąć (ryzyko wypadku przy pracy lub choroby zawodowej)⁵⁸. Realizowanie polityki zabezpieczenia społecznego w oparciu o system ubezpieczeniowy pozwala z jednej strony utrzymać ciężar finansowania na ubezpieczonych, tworzących wspólnotę ryzyka⁵⁹, a z drugiej strony

⁵⁶ Por. T. Szumlicz, *Ryzyko...*, s. 30. Skoro prawo do świadczeń nie wynika z wnoszonych składek tylko z woli ustawodawcy, to zwiększenie świadczeń może stać się efektem gry politycznej prowadzącej do zmiany określonych ustaw. Dla zwiększenia popularności politycznej wystarczające jest rozszerzenie zakresu gratyfikowanych zasług. Por. M. Księżopolski, G. Magnuszewska-Otulak, R. Gierszewska, *Zabezpieczenie społeczne* [w:] *Polityka społeczna*, Katowice 1998, s. 249.

⁵⁷ Por. J. Piotrowski, *Zabezpieczenie...*, s. 181.

⁵⁸ K. Stopka, *Świadczenia...*, s. 18–23.

⁵⁹ K. Gilga uważa, że ubezpieczenia społeczne oparte są na technice ubezpieczeniowej, która zakłada gromadzenie środków na określonych funduszach przez ludzi narażonych na wymienione rodzaje ryzyka (por. K. Gilga, *Ubezpieczenia społeczne* [w:] K. Gilga, *Zabezpieczenie społeczne*, red. Z. Pisz, Wrocław 1998, s. 34). Ubezpieczenia zawsze

określić uprawnienia każdego z tych ubezpieczonych na podstawie indywidualnego przebiegu ubezpieczenia. Wyzwaniem dla finansowania zabezpieczenia społecznego jest zwiększający się zakres szkody przez czynniki naturalne (w tym długowieczność ludzi), co stawia pytanie o możliwość dostosowania reguł ochrony ubezpieczeniowej (np. przez podnoszenie wieku emerytalnego) po tym, jak dane ryzyko osobowe już zostało przeniesione na publiczną organizację ubezpieczeniową zgodnie z treścią złożonych stosunków prawnych ubezpieczenia społecznego, względnie zakończenia realizacji systemu ubezpieczeniowego finansowania zabezpieczenia społecznego na rzecz innego, który pozwala przeprowadzić niezbędne zmiany dostosowawcze.

3.2. Struktury normatywne systemów finansowych zabezpieczenia społecznego

Struktury normatywne zabezpieczenia społecznego są zdefiniowane w Polsce przez kilkadziesiąt ustaw, a w nich odnajdujemy też mozaikę systemów finansowania świadczeń zabezpieczenia społecznego. W podręcznikowym ujęciu przyjmuje się uogólnienie, że do poszczególnych działów (segmentów) prawa zabezpieczenia społecznego zalicza się powszechne ubezpieczenia społeczne, rolnicze ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, zaopatrzenie emerytalne żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy (z elementami zaopatrzenia społecznego), pomoc społeczną oraz wsparcie socjalne dla osób bezrobotnych oraz rodzin uprawnionych do świadczeń rodzinnych⁶⁰. Wszelkie świadczenia z zakresu zabezpieczenia społecznego mają przypisane organizacje finansowania, które różnią się znacznie w poszczególnych działach zabezpieczenia społecznego, a głównie metodą finansowania – czy jest to metoda finansowania ubezpieczeniowego oparta na składkach, czy metoda finansowania zaopatrzenia społecznego oparta na podatkach

pełnią funkcję repartycyjną, polegającą na centralizacji określonych kwot pieniężnych w postaci składek ze zdecentralizowanych źródeł i ich podziale w celu wyrównania szkód losowych oraz wypłacaniu odszkodowań i świadczeń (por. J. Łańcucki, *Finanse ubezpieczeń gospodarczych*, Warszawa 1993, s. 37–38).

⁶⁰ K. Antonów [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. K.W. Baran, Warszawa 2017, s. 701.

oraz innych środkach budżetowych. Struktury całości systemów finansowych zabezpieczenia społecznego są wkomponowane w system instytucjonalny finansów publicznych.

Wielość struktur normatywnych finansowania zabezpieczenia społecznego stwarza kanwę do pytań o zakres możliwych uproszczeń i uniwersalizacji organizacji finansowania zabezpieczenia społecznego, do czego przyjdzie wrócić w dalszej części opracowania. Podstawowe znaczenie w zabezpieczeniu społecznym w Polsce zachowują systemy finansowania ubezpieczeniowego, które różnią się jednak znaczeniem składki ubezpieczeniowej oraz jej wpływem na wielkość świadczenia ochronnego. Takiego związku nie ma w przypadku struktur normatywnych systemów finansowania świadczeń leczniczych⁶¹ w przeciwieństwie do struktur normatywnych finansowania świadczeń ubezpieczeń społecznych. Ze względu na odrębną charakterystykę finansowania świadczeń użyteczny jest współczesny podział na system ubezpieczenia zdrowotnego i powszechny system ubezpieczenia społecznego. Ten pierwszy jest finansowany ze składki zdrowotnej pobieranej przez ZUS, lecz odprowadzanej do Narodowego Funduszu Zdrowia, którego środki przeznaczane są na kontraktowanie świadczeń opieki zdrowotnej⁶². Drugi zaś jest finansowany ze składek na ubezpieczenia społeczne, które są pobierane przez ZUS oraz przekazywane na przychody FUS oraz FEP. Świadczeniobiorcy są wspierani przez dodatkowe fundusze gromadzone z innych środków budżetowych – Fundusz Medyczny, zasilany w całości

⁶¹ Ustawa o z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 620 ze zm.).

⁶² W tak krótkim opisie trudno uwzględnić wszelkie odrębności i różnice. Przykładowo finansowanie świadczeń zdrowotnych następuje z pewnymi odrębnościami w zakresie kontraktowania świadczeń leczniczych żołnierzy i funkcjonariuszy. Szpitale resortowe Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji mogą być kontraktowane nie tylko przez Narodowy Fundusz Zdrowia, ale również bezpośrednio przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji ze środków budżetowych tego resortu, przez co funkcjonariusze służb podległych temu ministerstwu (Policja, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna i inne) oraz ich rodziny mogą korzystać z opieki zdrowotnej finansowanej z Narodowego Funduszu Zdrowia (jak ogół obywateli) albo ze środków Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, w ramach systemu resortowego.

ze środków budżetowych⁶³ oraz Fundusz Solidarnościowy, zbierający daninę solidarnościową, o czym szerzej w dalszej części opracowania. Problematyka organizacji finansowania ochrony zdrowia posiada tak odrębne uwarunkowania, że trudno rozpoznawać potencjał jej uniwersalizacji z systemami ubezpieczeń społecznych. Warto jednak wskazać struktury normatywne systemów zabezpieczenia społecznego, które są oparte na zaopatrzeniowej metodzie finansowania, gdyż pochodzą w całości ze środków budżetowych, ze względu na końcowe dociekania warunków prawnofinansowych, w których może być potrzebna unifikacja systemów ubezpieczeń społecznych, a nawet szersza uniwersalizacja ochrony ryzyka socjalnego z pominięciem ryzyka niezdrowia.

Dysponentami środków budżetowych w ramach zaopatrzeniowych organizacji finansowania świadczeń są ustaleni ministrowie. Przeznaczone są one na zaopatrzenie emerytalne oraz odszkodowania przysługujące w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową, policyjną i pokrewną żołnierzy zawodowych (Minister Obrony Narodowej) oraz funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służby Ochrony Państwa, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Więziennej, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego (Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji), a także uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku (Minister Sprawiedliwości). Odnosząc się do katalogu świadczeń zabezpieczenia społecznego według konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, przyjętej w Genewie 28.06.1952 r., trzeba też zwrócić uwagę na zasiłki dla bezrobotnych, które są finansowane ze składek pracodawców wnoszonych do Funduszu Pracy, jak również świadczenia pomocy społecznej, które są finansowane przez budżety samorządowe dzięki dotacji celowej otrzymywanej z budżetu państwa. Administracją tych przedostatnich świadczeń zajmują się urzędy pracy, a pozostałych ośrodki pomocy społecznej. Te ostatnie udzielają też zróżnicowanych świadczeń pomocy społecznej na podstawie ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej oraz świadczeń z Funduszu Ali-

⁶³ Powołany na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy z 7.10.2020 r. o Funduszu Medycznym (Dz.U. z 2024 r. poz. 889).

mentacyjnego, którego dysponentem pozostaje Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁶⁴. Z perspektywy przedmiotu opracowania więcej miejsca trzeba poświęcić oznaczeniu tych struktur normatywnych systemów finansowania zabezpieczenia społecznego, które dotyczą różnych organizacji finansowania ubezpieczeń społecznych.

W obecnym prawie ubezpieczeń społecznych należy wskazać na trzy odrębne systemy finansowe ubezpieczeń społecznych. Głównie znaczenie ma system finansowy, który dotyczy powszechnego ubezpieczenia społecznego na podstawie ustawy z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Odrębnym systemem od tego pierwszego z punktu widzenia organizacji finansowania jest system finansowy utworzony na podstawie ustawy z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, opierający się na przewidzianych w tej ustawie funduszach oraz przypisanych im środkach publicznych. Trzeci system finansowy dotyczy organizacji i finansowania emerytur pomostowych, funkcjonuje na podstawie przepisów ustawy z 19.12.2008 r. o emeryturach pomostowych. Każdy z tych systemów finansowych realizuje cele zabezpieczenia społecznego przy różnym nasileniu metody ubezpieczeniowego finansowania świadczeń.

Pojęcie systemu ubezpieczeń społecznych, przywołane w tytule opracowania, posiada konotację prawniczą wynikającą z jego zastosowania w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. K. Antonów zauważa, że na system ubezpieczeń społecznych w rozumieniu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych składają się przepisy powołanej ustawy i aktów wykonawczych, stanowiące przedmiot ubezpieczeń społecznych; przepisy odrębne dotyczące świadczeń z ubezpieczeń społecznych, warunków nabywania prawa do nich oraz zasad i trybu ich przyznawania (art. 2 ust. 2 u.s.u.s.), czyli regulacje (w tym akty wykonawcze) z zakresu ubezpieczenia emerytalnego, ubezpieczeń rentowych, ubezpieczenia chorobowego, ubezpieczenia wypadkowego; jak również przepisy innych aktów prawnych zawierających uregulowania dotyczące sfery ubez-

⁶⁴ Ustawa z 7.09.2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2025 r. poz. 438 ze zm.).

pieczeń społecznych⁶⁵. Za G. Uścińską należy przyjąć, że współczesny system ubezpieczeń społecznych charakteryzują zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym, kwestie organizacyjne i finansowe, w tym opłacanie składek, zasady funkcjonowania funduszy ubezpieczeniowych i podmiotów odpowiedzialnych za ich działanie, uprawnienia do świadczeń przysługujących w razie zajścia ryzyka, a także gwarancje państwa z tytułu ich ustanowienia oraz odpowiedzialność za utrzymanie systemu ubezpieczeń społecznych, z tym zastrzeżeniem, że wchodzące w zakres ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych reguły postępowania w razie sporu nie powinny już definiować tego pojęcia⁶⁶. Pojęcia systemu finansowego ubezpieczeń społecznych nie można w całości powiązać z przedmiotem ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, który, jak słusznie wskazuje K. Antonów, jest szerszy od przedmiotu ubezpieczeń społecznych⁶⁷.

System finansowy ubezpieczeń społecznych w perspektywie jurystycznej stanowią wszystkie instytucje prawne, wpływające na określenie wysokości przychodów oraz wydatków z zakresu ubezpieczeń społecznych, które są wzajemnie powiązane normatywnie ze względu na realizację ustalonego celu zabezpieczenia społecznego. Z uwagi jednak na odrębną strukturę kwalifikującą powszechne i rolnicze ubezpieczenia społeczne należy współcześnie rozróżniać te dwa odrębne systemy finansowe ubezpieczeń społecznych. Z perspektywy normatywnej trzeba zwrócić uwagę na art. 1 u.s.u.s., który wskazuje systemy świadczeniowe realizowane techniką ubezpieczeniową, a zaliczane przez ustawodawcę do ubezpieczeń społecznych⁶⁸. Określony w tytule ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych „system ubezpieczeń społecznych” obejmuje wyłącznie materię ubezpieczeń powszechnych, gdyż zgodnie z art. 5 ust. 1 u.s.u.s. ubezpieczenie społeczne rolników regulują odrębne przepisy, chyba że rolnik podlegałby obowiązkowi ubezpieczeń społecznych na pod-

⁶⁵ K. Antonów [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. K. Antonów, Warszawa 2024, art. 1.

⁶⁶ G. Uścińska, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2021, s. 26.

⁶⁷ K. Antonów [w:] *Ustawa o systemie...*, red. K. Antonów, art. 2, pkt 1.1.

⁶⁸ D.E. Lach [w:] *Ustawa o systemie...*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, s. 7–8.