

PIOTR MAKARZEC

## KSZTAŁTOWANIE SIĘ ZAKŁADU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH JAKO PODMIOTU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH W POLSCE

Po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. Polska stanęła przed problemem ujednoczenia systemu prawnego odziedziczonego po zaborcach. Jedną z dziedzin wymagającą pilnego uporządkowania były ubezpieczenia społeczne. Ubezpieczenia te były najlepiej rozwinięte w zaborze pruskim, trochę słabiej w zaborze austriackim, a najsłabiej w zaborze rosyjskim. Należy zauważyć, że Prusy były kolebką ubezpieczeń. To tu po raz pierwszy wprowadzono świadczenia gwarantowane przez państwo na wypadek choroby (1883), wypadków przy pracy (1884) oraz ubezpieczenia w razie starości i inwalidztwa (1889). Niektóre z rozwiązań niemieckich obowiązywały na terenie II Rzeczypospolitej do czasu uchwalenia ustawy z 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym tzw. ustawy scaleniowej<sup>1</sup>.

### 1. PIERWSZE PODMIOTY ZAJMUJĄCE SIĘ REALIZACJĄ UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO W POLSCE

Na początku istnienia odrodzonej Polski istniały liczne instytucje, oparte na podziale terytorialnym czy wykonywanych zawodach, które realizowały

---

Dr PIOTR MAKARZEC – Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji, ul. Projektowa, 20-209 Lublin; e-mail: [pmakarzec@wp.pl](mailto:pmakarzec@wp.pl)

<sup>1</sup> Dz. U. RP Nr 51, poz. 396.

prawo ubezpieczeń społecznych. Zaliczały się do nich dobrowolne kasy przeznaczone i wzajemnej pomocy, zakłady ubezpieczenia zastępczego, a nawet duże instytucje obejmujące wszystkich pracowników najemnych danej dzielnicy. Postulat ujednoczenia całości ubezpieczeń społecznych podniósł E. Lipiński. Wskazywał on, że ubezpieczenia te stałyby się bardziej przejrzyste, a administracja tańsza i łatwiejsza<sup>2</sup>.

Pierwszym uregulowaniem z zakresu ubezpieczeń społecznych przyjętym w II Rzeczypospolitej był dekret z 11 stycznia 1919 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby<sup>3</sup>. Dekret ten nie wszedł praktycznie w życie. Na podstawie jego przepisów utworzono jedną kasę chorych w Sosnowcu. Prawne rozwiązania dekretu powtórzono w ustawie z 19 maja 1920 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby<sup>4</sup>. Ubezpieczenie chorobowe oparto na zasadach: powszechności, terytorialności, przymusu oraz samorządności. Wysokość składki na ubezpieczenie chorobowe to 6,5% zarobku. Płacił ją w 3/5 pracodawca i w 2/5 pracownik. Zasiłek chorobowy stanowił 60% wynagrodzenia, gdy ubezpieczony przebywał w domu, i 40% wynagrodzenia, gdy znajdował się w szpitalu. Okres wypłaty zasiłku wynosił 26 tygodni. Zasiłek był płatny aż do wyzdrowienia w przypadku choroby wynikającej z wypadku przy pracy. Wysokość zasiłku przez 8 tygodni wynosiła 100% wynagrodzenia dla pracownic, które urodziły dziecko.

Na mocy powyższej ustawy zlikwidowano kasy zawodowe i cechowe oraz wprowadzono zasadę terytorialności: odrębna kasa chorych funkcjonowała na obszarze każdego miasta lub powiatu o liczbie ludności przekraczającej 50 tysięcy osób. Przy tworzeniu kas przyjęto zasady samorządowe. Co prawda wykonywały one część zadań zwierzchniej administracji państwowej, ale były niezależne od administracji rządowej. Realizację tych zadań kontrolowały ich organy, tj. rada nadzorcza, zarząd, komisja rewizyjna i komisja rozjemcza. Przedstawiciele pracodawców mieli w tych organach 2/3 liczby mandatów<sup>5</sup>.

Kasy chorych miały prawo zrzeszać się w związki. W 1926 r. było 6 okręgowych związków kas chorych i jeden ogólnopństwowy. Związki kas koordynowały działalność kas, realizowały działania wspólne, normowały stosunki między kasami i instytucjami opieki społecznej. Nadzór nad sprawami dotyczącymi zasiłków chorobowych sprawowali minister pracy i opieki społecznej oraz w zakresie

---

<sup>2</sup> K. KĄKOL, *Ubezpieczenia społeczne w Polsce*, Łódź 1950, s. 101.

<sup>3</sup> Dz. U. RP Nr 9, poz. 122.

<sup>4</sup> Dz. U. RP Nr 44, poz. 272.

<sup>5</sup> J. PANEJKO, *Spór o charakter prawny instytucji ubezpieczeń społecznych*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1939, nr 3-4, s. 190-193.

lecznictwa minister zdrowia publicznego. Następnie utworzono specjalne organy nadzoru, tj. państwowe urzędy ubezpieczeń. Naczelnym organem nadzorującym ubezpieczenia był Główny Organ Ubezpieczeń, który koordynował urzędy okręgowe i związki kas. Okręgowe urzędy ubezpieczeń miały swoje siedziby w Warszawie, Krakowie, Poznaniu i we Lwowie.

Nad działalnością instytucji ubezpieczeniowych nadzór sprawowały okręgowe związki kas chorych z siedzibami w Warszawie, Krakowie, Poznaniu, Łodzi i we Lwowie. Ich organem nadrzędnym był Ogólnopolski Związek Kas Chorych w Warszawie.

Powyższe rozwiązania miały objąć teren całego kraju w ciągu trzech lat. Termin ten najpierw przesunięto na 9 czerwca 1926 r.<sup>6</sup> A następnie w związku z problemami z wdrożeniem ustawy na wschodzie kraju – na rok 1928. W tym też roku zakończyły się prace nad ujednoczeniem ubezpieczenia chorobowego w Polsce. Ostatecznie liczba kas chorych miejskich i powiatowych osiągnęła wielkość 243 z łączną liczbą ubezpieczonych ponad 2 mln osób.

Do 1934 r. odmienną strukturę miały ubezpieczenia wypadkowe. Realizowały je cztery duże instytucje, które działały na podstawie odrębnych przepisów. Na Górnym Śląsku funkcjonował Wydział Ubezpieczeń od Wypadków będący częścią Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Województwa Śląskiego. Został on przekształcony w 1927 r. w Zakład Ubezpieczenia od Wypadków w Królewskiej Hucie. Na Pomorzu i w Wielkopolsce ubezpieczeniem wypadkowym zajmował się Wydział Ubezpieczeń od Wypadków Ubezpieczalni Krajowej w Poznaniu (ubezpieczenie robotników przemysłowych), a także Zakład Ubezpieczeń od Wypadków w Rolnictwie w Poznaniu (ubezpieczenie od wypadków robotników rolnych i drobnych producentów rolnych). Na obszarze byłego zaboru austriackiego oraz terenach powęgierskich, a następnie byłego zaboru rosyjskiego funkcjonował Zakład Ubezpieczenia od Wypadków we Lwowie. Posiadał on oddziały w Warszawie, Łodzi i Krakowie oraz biura w Częstochowie i Sosnowcu.

Powszechne ubezpieczenie emerytalne robotników funkcjonowało jedynie na terenie byłego zaboru pruskiego. Zajmowały się nim dwie instytucje: Ubezpieczalnia Krajowa w Poznaniu i Zakład Ubezpieczenia na Wypadek Inwalidztwa w Królewskiej Hucie. Należy podkreślić, że poszczególne inne grupy zawodowe miały swoje instytucje ubezpieczeniowe, tj. w zaborze pruskim Kasa Emerytalna dla Robotników Kolei, na Górnym Śląsku, w Małopolsce i Zagłębiu Dąbrowskim kasy brackie górnicze oraz kasy emerytalne pracowników w Łodzi.

---

<sup>6</sup> J. SADOWSKA, *Prawnoorganizacyjne podstawy ubezpieczenia na wypadek choroby w Polsce (1920-1939)*, „Studia i Materiały z Historii Ubezpieczeń Społecznych” 1993, z. 9, s. 18.

Pracownicy umysłowi uzyskali jednolite ubezpieczenie na terenie całego kraju na mocy rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 listopada 1927 r.<sup>7</sup> Wyjątkiem był tu Górny Śląsk. Ubezpieczeniem tym zajmowały się zakłady w Warszawie, Poznaniu, Królewskiej Hucie i we Lwowie. Były one samorządne i miały osobowość prawną. Z czasem w celu koordynacji ich działalności powstał Związek Zakładów Ubezpieczenia Pracowników Umysłowych.

Duże skomplikowanie systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce międzywojennej wymagało jego uproszczenia i scentralizowania. Pierwszy projekt ustawy, który znacznie upraszczał system, proponował jego trójszczeblowość. Miały się na nią składać kasy ubezpieczeń społecznych, zakłady ubezpieczeń społecznych oraz związki tych zakładów. W dniu 29 listopada 1930 r. Prezydent RP wydał rozporządzenie o organizacji i funkcjonowaniu instytucji ubezpieczeń<sup>8</sup>. Rozporządzenie to poszerzało kompetencje kas chorych, a także rozszerzało kompetencje związków kas. Zmniejszono samorządność w kasach poprzez zastąpienie rady i zarządu kasy przez radę zarządzającą. Rada ta miała tylko uprawnienia uchwałodawcze. Do rady oprócz pracowników i pracodawców włączono również przedstawiciela ministra pracy i opieki społecznej. Rozporządzenie rozszerzyło kompetencje Ogólnopaństwowego Związku Kas Chorych. Miał on prowadzić działalność statystyczną, normowania działalności kas, koordynowania działalności, a także kontrolowania działalności finansowej.

Istotne znaczenie miało rozporządzenie wykonawcze Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 28 września 1931 r. o reorganizacji kas chorych<sup>9</sup>. Na mocy tego rozporządzenia w miejsce 243 powiatowych kas chorych, a także 40 instytucji o charakterze terytorialno-zakładowym utworzono 61 jednostek. Podział ten odzwierciedlał rejony administracyjne kraju. Natomiast rozporządzenie Prezydenta RP z 27 października 1932 r. zniósło okręgowe związki kas chorych i stworzyło centralny Związek Kas Chorych w Warszawie.

## 2. USTAWA SCALENIOWA Z 28 MARCA 1933 ROKU

W dniu 28 marca 1933 r. uchwalono ustawę o ubezpieczeniu społecznym, tzw. ustawę scaleniową<sup>10</sup>. Jej uchwalenie miało na celu ujednoczyć ustawa-

---

<sup>7</sup> Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych (Dz. U. RP, Nr 106, poz. 911).

<sup>8</sup> Dz. U. RP Nr 81, poz. 635.

<sup>9</sup> Dz. U. RP Nr 94, poz. 724.

<sup>10</sup> Dz. U. RP Nr 51, poz. 396.

dawstwo ubezpieczeniowe w całym kraju, zrównoważyć wysokość obciążeń pomiędzy dzielnicami, obniżyć koszty ubezpieczeń społecznych, wprowadzić powszechne ubezpieczenie emerytalne robotników oraz stworzyć uzależniony od władz państwowych, spójny i możliwie nierozdzielny system ubezpieczeń społecznych.

W ustawie uregulowano ubezpieczenia na wypadek choroby i macierzyństwa, ubezpieczenia od wypadków przy pracy i chorób zawodowych robotników oraz pracowników umysłowych, a także – co było nowością – ubezpieczenie emerytalne robotników.

Należy jednak zauważyć, że pomimo wprowadzenia ubezpieczenia emerytalnego robotników, nie było to dla nich w pełni korzystne. Na barki ubezpieczonego nałożono znaczny koszt tego ubezpieczenia, obniżono także składkę na ubezpieczenie chorobowe, ubezpieczony nie miał wpływu na zarządzanie instytucjami ubezpieczeniowymi, a także zapewniono świadczenia na niskim poziomie, przy długim okresie wyczekiwania<sup>11</sup>.

Bardzo interesujące jest zestawienie ówczesnej wysokości składek na poszczególne ubezpieczenia. Dla pracowników umysłowych wysokość składek na poszczególne rodzaje ubezpieczenia liczonych jako procent od wynagrodzenia wynosiła: ubezpieczenie chorobowe 4,6% (2,3% płacił pracodawca i 2,3% pracownik), ubezpieczenie emerytalne 8% (odpowiednio: 4% i 4%), ubezpieczenie wypadkowe 2% (2% płacił pracodawca), ubezpieczenie od bezrobocia 2% (1% i 1%), co razem wynosiło 16,6 % (9,3% płacone przez pracodawcę i 7,3% płacone przez pracownika). W przypadku robotników składki wynosiły: ubezpieczenie chorobowe 5% (2,5% płacił pracodawca i 2,5% pracownik), ubezpieczenie emerytalne 5,3% (odpowiednio: 2% i 3,3%), ubezpieczenie wypadkowe 2% (2% płacił pracodawca), ubezpieczenie od bezrobocia 2% (1,5% i 0,5%), co razem wynosiło 14,3% (8% płacone przez pracodawcę i 6,3% płacone przez pracownika)<sup>12</sup>. Należy zauważyć, że ubezpieczeniem społecznym nie objęto wojskowych, funkcjonariuszy poczty i kolei, pracowników monopolii państwowych, a także nauczycieli i funkcjonariuszy administracji państwowej.

Ustawa sceleniowa miała doprowadzić do obniżenia kosztów pracy w okresie poważnego kryzysu gospodarczego oraz masowego bezrobocia. Jej doniosłe znaczenie polegało również na tym, że likwidowała ona ostatnie relikty

---

<sup>11</sup> Z. LANDAU, *Ubezpieczenia społeczne w Polsce w latach kryzysu gospodarczego 1930-1935*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1968, nr 10-11, s. 43.

<sup>12</sup> J. PIOTROWSKI, *Zabezpieczenie społeczne*, Warszawa 1994, s. 194.

rozbicia dzielnicowego i ujednolicała przez to pod względem prawnym i organizacyjnym całość ubezpieczeń społecznych w Polsce.

Bardzo ważne były też przeobrażenia organizacyjne, które polegały na ustanowieniu trójszczeblowej struktury. Najniżej funkcjonowały ubezpieczalnie społeczne, które miały przeprowadzać techniczne czynności związane ze wszystkimi rodzajami ubezpieczeń. Wyższy szczebel stanowiły cztery zakłady, wyposażone w osobowość prawną, prowadzące odrębną gospodarkę finansową i wykonujące poszczególne rodzaje ubezpieczeń, tj. Ubezpieczenia na Wypadek Choroby i Macierzyństwa, Ubezpieczenia od Wypadków, Ubezpieczenia Emerytalne Robotników i Ubezpieczenia Pracowników Umysłowych. Najwyższy szczebel stanowiła Izba Ubezpieczeń Społecznych, której zadaniem była koordynacja funkcjonowania niższych szczebli oraz prowadzenie działalności zmierzającej do osiągnięcia wspólnych celów. Izba pełniła zatem rolę nadrzędną i kierowniczą.

Działania Izby scharakteryzował S. Balcerski, wyróżniając zadania: normatywne, kontrolne, opiniodawcze i z własnego zakresu działania. Do zadań normatywnych należały: wydawanie instrukcji i zarządzeń dla ubezpieczalni społecznych, w tym przepisów konkretyzujących procedury ich działania, ustalanie ogólnych metod i zasad sporządzania przez zakłady oraz ubezpieczalnie społeczne budżetów i sprawozdań, bilansów ubezpieczeniowo-technicznych i rachunkowości oraz określenie ramowych przepisów służbowych dla pracowników tych instytucji. Czynności kontrolne polegały na lustracji podległych instytucji, kontroli bilansów, rachunkowości i statystyki. Izba opiniowała wobec władz nadzorczych wszelkie przedłożenia finansowe, a także prowadziła zbiorczą statystykę wszystkich rodzajów ubezpieczeń oraz wydawała sprawozdania w tym zakresie. Do zadań Izby należało również zarządzanie własnym majątkiem i funduszami socjalnymi, rozstrzyganie sporów pomiędzy instytucjami ubezpieczeniowymi, reprezentowanie tych instytucji na zjazdach i konferencjach oraz przy zawieraniu porozumień, przewidzianych w konwencjach i umowach międzynarodowych, a także podejmowanie działań zmierzających do rozwoju ubezpieczeń społecznych, w szczególności poprzez działalność wydawniczą oraz popieranie instytucji naukowych i studiów w tej materii<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> S. BALCERSKI, *Geneza i zakres działania Izby Ubezpieczeń Społecznych*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1934, nr 2, s. 81; W. BRUNER, Z. KOPANKIEWICZ, *Nowe ubezpieczenia społeczne: ubezpieczenie na wypadek choroby i macierzyństwa, ubezpieczenie od wypadków i chorób zawodowych, ubezpieczenie emerytalne robotników, ubezpieczenie pracowników umysłowych, Izba Ubezpieczeń Społecznych*, Warszawa 1934, s. 104-105 oraz *Sprawozdanie z działalności Izby Ubezpieczeń Społecznych za rok 1934*, Warszawa 1937.

Zgodnie z ustawą Izba miała również możliwość wykonywania wszelkich czynności, które przekraczały kompetencje poszczególnych zakładów i ubezpieczalni. Można zatem powiedzieć, że była to pierwsza polska instytucja ubezpieczeniowa, łatwo dostępna dla zainteresowanych, przez którą wpłacający składki i pobierający świadczenia mogli regulować swe stosunki ze wszystkimi rodzajami ubezpieczeń<sup>14</sup>.

W niespełna rok po swoim powstaniu Izba została zlikwidowana w ramach przebudowy instytucji ubezpieczeniowych.

Należy podkreślić, że omawiana ustawa odegrała bardzo pozytywną rolę w procesie scalania ubezpieczeń społecznych w jednolity system. Widać to szczególnie w zakresie składki i rodzajów ryzyka. Ustawa z 1933 r. była doniosłym osiągnięciem integracyjnym i kodyfikacyjnym. Stanowiła podwalinę pod dalszy rozwój rodzimych ubezpieczeń społecznych<sup>15</sup>.

### 3. GENEZA I UTWORZENIE ZAKŁADU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Na mocy rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 października 1934 r. o zmianie ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym utworzono Zakład Ubezpieczeń Społecznych<sup>16</sup>. Utworzona instytucja przejęła uprawnienia zlikwidowanych czterech zakładów oraz Izby Ubezpieczeń Społecznych. Powstała instytucja ubezpieczeniowa powszechna i centralna<sup>17</sup>. Jej siedzibą była Warszawa. Siedziby oddziałów terenowych znajdowały się natomiast w Chorzowie, Krakowie, Lwowie, Łodzi i w Poznaniu.

Zgodnie z art. 17 znowelizowanej ustawy scaleniowej status wykonawców ubezpieczeń społecznych obok ZUS pozostawiono jeszcze ubezpieczalniom społecznym. Instytucje te wyposażono w osobowość prawną prawa publicznego. Były one swego rodzaju przymusowymi korporacjami ubezpieczonych

---

<sup>14</sup> M. JARZĘBOWSKI, *Reforma ubezpieczeń społecznych*, „Przegląd Gospodarczy” 1933, nr 8, s. 286.

<sup>15</sup> Ustawa scaleniowa została deregulowana dopiero w dniu 1 stycznia 1999 r., na mocy art. 171 pkt 1 ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz. U. Nr 28, poz. 153 ze zm.).

<sup>16</sup> Dz. U. RP Nr 95, poz. 855.

<sup>17</sup> Por. Z. DERDZIUK, *Zakład Ubezpieczeń Społecznych – 80 lat ciągłości ubezpieczeń społecznych*, w: *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian*, red. K.W. Frieske, E. Przychodaj, Warszawa: IPISS 2014, s. 19-24.

i pracodawców, którzy jako strony stosunku ubezpieczeniowego brali udział w ich zarządzaniu.

Oddziały terenowe Zakładu nie miały osobowości prawnej. Ich najważniejszą rolą było utrzymywanie bezpośrednich kontaktów z ubezpieczonymi i pracodawcami. Zgodnie z art. 56 powyższej ustawy ZUS wykonywał wszystkie czynności poza tymi, które zostały przekazane ubezpieczalniom społecznym.

Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych powierzono zadanie administrowania pięcioma funduszami ubezpieczeniowymi, z których każdy obejmował ubezpieczeniową ochroną odmienne ryzyko, stanowił osobę prawa publicznego, wyposażony został w odrębny majątek oraz posiadał własne źródła finansowania. Funduszami tymi były: Ogólny Fundusz Ubezpieczenia na Wypadek Choroby i Macierzyństwa, Fundusz Ubezpieczenia od Wypadków i Chorób Zawodowych, Fundusz Ubezpieczenia Emerytalnego Robotników, Fundusz Ubezpieczenia Emerytalnego Pracowników Umysłowych oraz Fundusz Ubezpieczenia na Wypadek Braku Pracy Pracowników Umysłowych.

Do zadań Zakładu zgodnie z § 11 ust. 1 statutu ZUS należało ponadto: ustalanie uprawnień do świadczeń długoterminowych oraz dokonywanie ich wypłaty, administrowanie majątkiem ubezpieczeń emerytalnego i wypadkowego, podejmowanie akcji zapobiegania wypadkom w zatrudnieniu i chorobom zawodowym oraz prowadzenie działalności leczniczej i profilaktycznej. Reprezentacja instytucji ubezpieczeń społecznych na zjazdach i konferencjach oraz przy zawieraniu porozumień przewidzianych w konwencjach i umowach międzynarodowych. Do zadań ZUS należało również normowanie, koordynowanie, usprawnianie i uzupełnianie działalności ubezpieczalni społecznych. ZUS miał udzielać ubezpieczalniom instrukcji, prowadzić statystyki wszystkich rodzajów ubezpieczeń, przygotowywać sprawozdania i je ogłaszać, ustalać jednolite zasady przy przyznawaniu i udzielaniu świadczeń, ustalać zasady ogólne i warunki zawierania umów przez ubezpieczalnie, regulować ich działalność inwestycyjną, udzielać im subwencji lub kredytów krótkoterminowych, ustalać zasady administracji i biurowości oraz gospodarki finansowej i materiałowej, udzielać wyjaśnień i pomocy fachowej, a także przeprowadzać inspekcje i lustracje organizacji oraz działalności ubezpieczalni.

Naczelnym organem Zakładu i przedstawicielem osobowości prawnej poszczególnych funduszy ubezpieczeniowych była Rada. W jej skład wchodził: prezes, mianowany przez Prezydenta RP na wniosek Rady Ministrów, a także przedstawiciele ubezpieczonych (1/2 składu), reprezentanci pracodawców (1/4 składu) oraz nominaci ministra opieki społecznej (1/4 składu). Rada powoływana była na pięcioletnią kadencję.

Do uprawnień Rady jako organu uchwałodawczego należy zaliczyć: podejmowanie uchwał w sprawie zmiany statutu zakładu, przekazywanie ubezpieczalnikom poszczególnych czynności z zakresu działania ZUS, uchwalanie preliminarza budżetowego, rocznego sprawozdania i zamknięcia rachunkowego, bilansów ubezpieczeniowo-technicznych, regulaminu czynności rady, ramowych przepisów służbowych dla pracowników ubezpieczalni i zakładu, wniosków dotyczących planu lokat rezerw płynnych, a ponadto wybór członków komisji zakładu oraz powoływanie i zwalnianie naczelnego dyrektora zakładu.

Rada podejmowała także decyzje dotyczące wspólnych lokat funduszy ubezpieczeniowych i ubezpieczalni, tworzenia oddziałów ZUS oraz odrębnych organów lub instytucji specjalnych, nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz dokonywania inwestycji nieobjętych budżetem. Rozpatrywała ona również sprawozdania dyrektora naczelnego i komisji oraz ustalała klucz podziału pomiędzy poszczególne fundusze ubezpieczeniowe wydatków budżetowych ZUS i kosztów ubezpieczalni<sup>18</sup>.

Organem wykonawczym Zakładu był dyrektor naczelny. Powoływała i odwoływała go rada za uprzednią akceptacją ministra opieki społecznej. Dyrektor naczelny sprawował bieżące kierownictwo Zakładu. Podlegali mu dyrektorzy poszczególnych działów, którzy wraz z kierownictwem prac matematyczno-ubezpieczeniowych tworzyli organ opiniotawczo-doradczy – dyrekcję ZUS.

Rola dyrektora naczelnego polegała na wykonywaniu uchwał rady oraz przedstawianiu jej wszelkich materiałów i wniosków w sprawach objętych porządkiem obrad. Dyrektorowi podlegali wszyscy pracownicy zakładu.

Duże znaczenie miała również komisja rewizyjna – kontrolująca czynności Zakładu poprzez np. opiniowanie rocznych zamknięć rachunkowych, możliwość żądania od dyrektora naczelnego i pracowników zakładu szczegółowych wyjaśnień oraz sposobność rewizji ksiąg, dokumentów i zasobów ZUS, jak również funduszy ubezpieczeniowych. Pełniła ona również funkcję rozjemczą, czyli rozstrzygającą odwołania od decyzji dyrektora naczelnego w sprawach świadczeń przyznawanych z ubezpieczeń wykonywanych przez Zakład.

Ubezpieczalnie były natomiast autonomicznymi jednostkami organizacyjnymi wyposażonymi w osobowość prawną i całkowitą odrębność finansową. Uzyskały one obok tradycyjnej funkcji kas chorych, tj. przyznawania i udzielania świadczeń z tytułu ubezpieczenia na wypadek choroby i macierzyństwa, również sze-

---

<sup>18</sup> *Sprawozdanie z działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za rok 1935*, Warszawa 1937, s. 23; A. KRUPSKI, *Proces scalania ubezpieczeń społecznych w okresie II Rzeczypospolitej – utworzenie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2012, nr 10, s. 12.

reg nowych zadań i obowiązków wykonywanych łącznie dla wszystkich rodzajów ubezpieczeń. Ubezpieczalnie ustalały zatem obowiązek ubezpieczenia, prowadziły wymiar oraz pobór składek. Dokonywała się tu również ewidencja składek, a także przyjmowano roszczenia o świadczenia z tytułu innych poza chorobowymi rodzajów ubezpieczeń. W ubezpieczalniach dokonywana była również ewidencja ubezpieczonych korzystających ze świadczeń.

Za realizację tych zadań odpowiadała dyrekcja, tj. dyrektor kierujący działalnością administracyjną i organizacyjną ubezpieczalni, lekarz naczelny, w którego gestii pozostawały sprawy lecznictwa oraz jeden lub dwóch wicedyrektorów. Organami ubezpieczalni były też rada oraz komisje: administracyjna, rozjemcza oraz rewizyjna<sup>19</sup>.

Nadzór nad ubezpieczeniami sprawował minister opieki społecznej. Do jego kompetencji należało: czuwanie nad przestrzeganiem obowiązujących przepisów, zatwierdzanie statutu i regulaminu ZUS, a także nadzór nad obsadą kierowniczych stanowisk w administracji ubezpieczeń. Minister miał też prawo unieważniać lub zawieszać uchwały organów ZUS, które były sprzeczne z prawem, celami zakładu bądź szkodliwe dla interesu publicznego. Do uprawnień ministra należało również prawo rozwiązywania organów kolegialnych w razie naruszenia przez nich przepisów prawa oraz stwierdzenia szkodliwych działań dla ubezpieczonych. Nadzór był prowadzony z punktu widzenia legalności oraz celowości działania.

Rozporządzeniem Ministra Opieki Społecznej z dnia 14 stycznia 1935 r. o zakresie nadzoru Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nad ubezpieczeniami społecznymi i o likwidacji okręgowych urzędów ubezpieczeń<sup>20</sup> dokonano dalszej przebudowy instytucji ubezpieczeniowych. Obok likwidacji okręgowych urzędów ubezpieczeń ZUS powierzono bezpośredni nadzór nad ubezpieczeniami społecznymi. Nadzorem objęte było wykonywanie ustaw, rozporządzeń, statutów i regulaminów, a także zatwierdzanie uchwał i decyzji dotyczących spraw majątkowych. Zakład mógł także weryfikować: załatwienie spraw, prowadzenie rachunkowości oraz czynności w zakresie lecznictwa.

Przyjęte w ustawie scaleniowej oraz noweli z 1934 r. rozwiązania stanowiły podstawy jednolitego systemu ubezpieczeń.

Należy podkreślić, że do wybuchu wojny ZUS był jedną z najnowocześniejszych i najszybciej rozwijających się firm ubezpieczeniowych w Europie.

---

<sup>19</sup> A. KRUPSKI, *Proces scalania ubezpieczeń*, s. 12.

<sup>20</sup> Dz.U. RP Nr 3, poz. 23.

Dysponował on pokaźnym majątkiem, gdyż łączna wartość funduszy ubezpieczeniowych sięgała 1,5 mld zł.

W czasie II wojny światowej ZUS funkcjonował tylko na obszarze Generalnego Gubernatorstwa. W dniu 7 marca 1940 r. weszło rozporządzenie gubernatora Hansa Franka powodujące natychmiastowe wygaszenie roszczeń. Zamrożono w bankach rezerwy walutowe Zakładu. Niemiecki zarząd Zakładu ratował się w tej sytuacji pożyczką w wysokości 7 mln zł z Niemieckiej Kasy Kredytowej. Warunki tego kredytu były skrajnie niekorzystne, gdyż ZUS musiał zastawić 90% swoich nieruchomości w Warszawie. Pożyczka ta, umożliwiająca dalsze funkcjonowanie Zakładu, pozwalała na pomoc tysiącom ludzi. ZUS obok Rady Opiekuńczej był ośrodkiem pomocy dla umęczonego okupacją polskiego społeczeństwa, a także ważnym elementem wspierania działalności nielegalnego Państwa Podziemnego<sup>21</sup>.

W czasie wojny w Zakładzie powszechnie wystawiano fikcyjne zaświadczenia o zatrudnieniu, co umożliwiało prowadzenie działalności konspiracyjnej. Niebiorący udziału w ruchu oporu mogli liczyć na renty i zapomogi, przyznawane często z dużą wyrozumiałością, a nawet z pominięciem obowiązujących przepisów.

#### 4. FUNKCJONOWANIE ZAKŁADU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH W POLSCE LUDOWEJ

Na mocy dekretu PKWN o tymczasowych organach samorządu w ubezpieczalniach społecznych<sup>22</sup> utworzono tzw. rady ubezpieczeniowe. W ich skład weszli przedstawiciele związków zawodowych. W 1948 r. w ZUS istniało 6 oddziałów zajmujących się ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym. Oprócz nich funkcjonowało 61 ubezpieczalni rozmieszczonych jedna na pięć powiatów, a także dwie kasy brackie.

Do zasadniczych zmian w opłacaniu składek doszło w 1945 r. Ubezpieczenia społeczne rozszerzono na ogół pracowników. Zniesiono opłacanie składek przez pracowników, przenosząc całość tego obowiązku na pracodawców. Zlikwidowano odrębność ubezpieczenia dla najwyżej zarabiających pracowników umysłowych oraz państwowych funkcjonariuszy cywilnych. Najpierw zostali oni objęci ubezpieczeniem społecznym i powszechną pomocą leczni-

---

<sup>21</sup> T. BOBER, *Sytuacja finansowo-majątkowa ubezpieczeń społecznych w okresie okupacji*, „Studia i Materiały z Historii Ubezpieczeń Społecznych w Polsce” 1986, z. 4, s. 111-156.

<sup>22</sup> Dz. U. Nr 5, poz. 24.

czą. W 1954 r. ich system emerytalny włączono do systemu powszechnego. Odrębnym systemem objęte były tzw. służby mundurowe, tj. wojsko i milicja.

W 1949 r. finansowanie ubezpieczenia społecznego zostało włączone do planu gospodarczego państwa. Do tego czasu ZUS administrował poszczególnymi funduszami. Były to odrębne jednostki samofinansujące się i bez prawa przenoszenia funduszy. Poszczególne fundusze zniesiono w 1949 r.

Budżet centralny państwa przejął budżet ubezpieczeń społecznych w 1950 r. W ten sposób gwarancje wypłaty świadczeń przejęło państwo. Składka płacona przez zakłady pracy zmieniła swój charakter, stając się rodzajem podatku od zatrudnienia. Dochód ten nie był jednak powiązany z wydatkami na ubezpieczenia społeczne.

Do reorganizacji ubezpieczeń społecznych doszło w 1955 r. Zlikwidowano Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Wypłatą zasiłków zajęły się związki zawodowe, natomiast emerytur i rent Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej oraz prezydium rad narodowych. W imieniu związków zawodowych zadania w zakresie ubezpieczeń społecznych wykonywały pionierzy Centralnego Zarządu Ubezpieczeń Społecznych, które podlegały Centralnej Radzie Związków Zawodowych.

Odbudowa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nastąpiła w 1960 r. Utworzony na nowych zasadach ZUS podlegał bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów<sup>23</sup>. W 1972 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych został podporządkowany ministrowi pracy, płac i spraw socjalnych. Po reformie administracyjnej w 1975 r. zwiększono także liczbę oddziałów zakładu.

Ustawa z 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych potwierdziła charakter Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako urzędu centralnego podległego ministrowi pracy oraz charakter opiniodawczo-doradczy i kontrolny Rady Nadzorczej przy prezesie oraz rad przy oddziałach. Rady zostały rozszerzone o przedstawicieli pozapracowniczych grup ubezpieczonych oraz emerytów i rencistów. Funkcjonowało wtedy 56 oddziałów wraz z podległymi im inspektoratami.

## 5. ZAKŁAD UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH W III RZECZPOSPOLITEJ

Obecnie Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest jednostką organizacyjną z siedzibą w Warszawie, posiadającą osobowość prawną. Zadania Zakładu

---

<sup>23</sup> Por. T. LISZCZ, *Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce. Zagadnienia prawne*, Kraków: Zakamycze 1997.

określone są obecnie w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>24</sup>. Zakład wykonuje również zadania powierzone na mocy innych ustaw. Warto tu zauważyć, że reforma z 1999 r. postawiła przed Zakładem największe w jego historii wyzwanie, nakładając na niego kilkakrotnie większe zadania w porównaniu do realizowanych wcześniej<sup>25</sup>.

Działalność Zakładu jest nadzorowana przez ministra właściwego do spraw ubezpieczenia społecznego. Natomiast jeśli chodzi o działalność Zakładu, to przysługują mu środki prawne właściwe organom administracji państwowej. Zarówno reforma ubezpieczenia społecznego, jak i systemu ochrony zdrowia wzmocniły pozycję Zakładu jako głównego ogniwa polskiej administracji systemu zabezpieczenia społecznego<sup>26</sup>.

Obecna struktura Zakładu składa się z: Centrali, 43 oddziałów, 212 inspektoriatów, 70 biur terenowych. Zakładem kieruje prezes. Stoi on na czele Zarządu, składającego się z 2-4 członków. Prezesa Zakładu powołuje Prezes Rady Ministrów. Jest on wybierany na wniosek ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Może nim być obywatel polski, który posiada tytuł magistra lub równorzędny, korzysta z pełni praw publicznych i nie był skazany prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo. Musi on również posiadać 6-letni staż pracy, w tym co najmniej 3-letni staż pracy na stanowisku kierowniczym, kompetencje kierownicze oraz posiadać wiedzę i wykształcenie z zakresu spraw należących do właściwości Zakładu.

W myśl art. 73 ust. 3 ustawy systemowej prezes:

- kieruje pracami Zarządu,
- koordynuje współpracę Zakładu z urzędami administracji rządowej, w tym w szczególności z Komisją Nadzoru Finansowego, a także z innymi organami rentowymi,
- tworzy, przekształca i znosi terenowe jednostki organizacyjne oraz określa ich siedzibę, właściwość terytorialną i rzeczową,
- powołuje i odwołuje kierowników jednostek organizacyjnych Zakładu, ich zastępców oraz głównych księgowych,
- ma zwierzchni nadzór nad orzecznictwem lekarskim dla celów ubezpieczeń społecznych,

---

<sup>24</sup> Dz. U. 2015, poz. 121.

<sup>25</sup> I. JĘDRASIK-JANKOWSKA, *Ubezpieczenie emerytalne. Trzy filary*, Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN 2001, s. 25-26.

<sup>26</sup> W. MUSZALSKI, *Ubezpieczenia społeczne*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2004, s. 168-171.

- przyznaje świadczenia w drodze wyjątku,
- spełnia funkcje pracodawcy w rozumieniu przepisów kodeksu pracy,
- zatwierdza projekty dotyczące administrowania środkami Funduszu Rezerwy Demograficznej.

Członków Zarządu powołuje i odwołuje Rada Nadzorcza ZUS na wniosek prezesa.

Rada Nadzorcza jest organem opiniodawczo-decyzyjnym. Powoływana jest przez Prezesa Rady Ministrów na 5-letnią kadencję z klucza trójstronnego, tzn. członkami Rady Nadzorczej zostają osoby delegowane przez partnerów dialogu społecznego działających w Trójstronnej Komisji do spraw społeczno-gospodarczych – przedstawiciele związków zawodowych, organizacji pracodawców i rządu. Dodatkowo w skład Rady wchodzi przedstawiciel organizacji emerytów i rencistów. Obecnie Rada liczy 12 członków.

Do zadań Rady Nadzorczej Zakładu należy:

- uchwalanie regulaminu działania Zarządu Zakładu,
- ustalanie wynagrodzenia członków Zarządu, z wyłączeniem prezesa Zakładu,
- okresowa ocena – w przyjętym przez siebie trybie – pracy Zarządu,
- zatwierdzanie projektu rocznego planu finansowego Zakładu i sprawozdania z jego wykonania, a także rocznego sprawozdania z działalności Zakładu,
- opiniowanie projektów planów finansowych FUS i FRD oraz sprawozdań z ich wykonania,
- opiniowanie projektów aktów prawnych z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz zgłaszanie inicjatyw w tym zakresie kierowanych do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego,
- wybór biegłego rewidenta wykonującego badanie rocznego sprawozdania finansowego Zakładu, FUS i FRD,
- opiniowanie projektu statutu Zakładu<sup>27</sup>.

## 6. ZADANIA ZAKŁADU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH JAKO ELEMENT SYSTEMU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Zakład Ubezpieczeń Społecznych realizuje zadania określone w przepisach o ubezpieczeniach społecznych<sup>28</sup>. W skład systemu ubezpieczeń społecznych

---

<sup>27</sup> *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, red. G. Szpor [i in.], Warszawa: Wolters Kluwer 2011, s. 70.

<sup>28</sup> Szczególnie w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.).

wchodzą: Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Rezerwy Demograficznej oraz fundusze emerytalne<sup>29</sup>.

Najważniejszym funduszem jest Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS)<sup>30</sup>. Stanowi on państwowy fundusz celowy, którego dysponentem jest ZUS. Jego przychody pochodzą ze składek na ubezpieczenia społeczne, z dotacji z budżetu państwa, z oprocentowania rachunków bankowych, z oprocentowanych lokat, z wpłat przekazanych na wypłatę zleconych odrębnie świadczeń, z odsetek, ze zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, ze środków Funduszu Rezerwy Demograficznej oraz z innych tytułów.

Zakład korzystając ze środków zgromadzonych w powyższym funduszu realizuje: wypłaty świadczeń z ubezpieczenia: emerytalnego, rentowego, chorobowego oraz wypadkowego. Z funduszu tego wypłacane są również wydatki na prewencję rentową oraz należności dla płatników składek<sup>31</sup>.

W skład Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wchodzi następujące fundusze:

- emerytalny, wypłaca się z niego emerytury oraz środki na zabezpieczenia emerytur kapitałowych,

- rentowy, wypłacane są z niego renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowe, renty rodzinne, dodatki do rent rodzinnych dla sierot zupełnych, dodatki pielęgnacyjne, emerytury z urzędu zamiast rent z tytułu niezdolności do pracy, zasiłki pogrzebowe, świadczenia zlecone przez państwo oraz prewencja rentowa,

- chorobowy, z którego wypłacane są świadczenia z ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa<sup>32</sup>,

- wypadkowy, z którego wypłacane są świadczenia z ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych<sup>33</sup> oraz opłacana jest prewencja wypadkowa,

- rezerwowe, służące uzupełnieniu niedoborów powyższych funduszy.

Istotne znaczenie dla funkcjonowania ubezpieczeń społecznych w Polsce ma również Fundusz Rezerwy Demograficznej. Posiada on osobowość prawną. Jego organem jest ZUS. Zakład dysponuje środkami tego funduszu. Sie-

---

<sup>29</sup> I. JĘDRASIK-JANKOWSKA, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa: LexisNexis 2009, s. 48-49.

<sup>30</sup> W. MUSZALSKI, *Prawo socjalne*, Warszawa: PWN 2010, s. 115-116.

<sup>31</sup> Kwota wydatków na prewencję rentową określana jest corocznie w ustawie budżetowej w wysokości 0,4% wydatków na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe.

<sup>32</sup> Dz. U. Nr 60, poz. 636 ze zm.

<sup>33</sup> Dz. U. Nr 199, poz. 16 ze zm.

dzibą funduszu jest siedziba ZUS. Koszty funkcjonowania pokrywa sam fundusz. Nie może on zaciągać pożyczek lub kredytów. Uzyskane środki lokuje w celu osiągnięcia maksymalnej rentowności z zachowaniem maksymalnego bezpieczeństwa.

Pierwotnie środki funduszu mogły być wykorzystywane tylko na uzupełnienie niedoboru funduszu emerytalnego wynikającego z przyczyn demograficznych. Późniejsza nowelizacja art. 59 pozwoliła wykorzystać środki funduszu na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów na nieoprocentowaną pożyczkę uzupełniającą środki funduszu emerytalnego na bieżącą wypłatę świadczeń, zapewniającą płynność finansową FUS, zwrotną w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia otrzymania środków przez FUS<sup>34</sup>. Należy również wskazać, że gospodarka FRD odbywa się na podstawie wieloletniej prognozy kroczącej dochodów i wydatków FUS, a także prognozy sytuacji demograficznej kraju. Prognozę taką sporządza Zarząd ZUS (aktuariusz) i przedstawia Radzie Ministrów co 3 lata do końca czerwca danego roku.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych zarządza również systemem informatycznym będącym częścią ubezpieczeń społecznych. Elementami tego systemu są: konta ubezpieczonych i konta płatników składek, subkonta oraz inne centralne rejestry prowadzone przez ZUS. Zakład został zobowiązany przepisami do zapewnienia rzetelności i kompletności informacji gromadzonych na tych kontach. Do informacji zawartych na tych kontach stosuje się przepisy o ochronie danych osobowych.

Od 2006 r. Zakład ma obowiązek przysyłać ubezpieczonemu urodzonemu po 31 grudnia 1949 r. informacje o stanie jego konta. Informacje te mają być dostarczone do 31 sierpnia każdego roku.

Dane, które znajdują się na koncie ubezpieczonego oraz na koncie płatnika, mogą być odpłatnie udostępnione komornikom sądowym, a także nieodpłatnie sądom, prokuraturze, organom kontroli skarbowej, organom podatkowym, ośrodkom pomocy społecznej i powiatowym centrom pomocy rodzinie, wójtowi, burmistrzowi i prezydentowi miasta w zakresie potrzebnym do realizacji świadczeń rodzinnych oraz Komisji Nadzoru Finansowego. Informację z ZUS otrzymuje również Szef Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych.

ZUS pełni również funkcje kontrolne w zakresie wykonywania zadań i obowiązków dotyczących ubezpieczeń społecznych przez płatników składek. Kontrola ta obejmuje: zgłaszanie do ubezpieczeń społecznych, prawidłowość

---

<sup>34</sup> *System ubezpieczeń społecznych*, s. 48.

i rzetelność obliczania, potrącania i opłacania składek i innych wpłat do ZUS, ustalenie uprawnień do świadczeń, ich wypłacanie, dokonywanie rozliczeń, wystawianie zaświadczeń lub zgłaszanie danych do celów ubezpieczeń społecznych, oględziny składników majątku płatników składek zalegających z opłatą należności do ZUS.

Zadania kontrolne Zakładu dotyczą również kontroli orzecznictwa o czasowej niezdolności do pracy oraz kontroli wykonywania innych zadań zleconych Zakładowi.

#### 7. FINANSOWE ASPEKTY FUNKCJONOWANIA ZAKŁADU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH W KONTEKŚCIE REALIZOWANYCH ZADAŃ

Zakład Ubezpieczeń Społecznych realizuje również następujące zadania<sup>35</sup>:

- ustala uprawnienia i wypłaca każdego miesiąca emerytury i renty (na koniec 2013 r. wypłacał świadczenia dla 7,3 mln osób);
- od 2009 r. wypłaca emerytury ze środków gromadzonych w OFE, a od 2014 r. pełni rolę zakładu emerytalnego (na koniec 2013 r. wypłacał powyższe świadczenia dla 3,2 tys. osób);
- ustala uprawnienia i wypłaca zasiłki chorobowe, zasiłki macierzyńskie, zasiłki opiekuńcze, zasiłki wyrównawcze, świadczenia rehabilitacyjne oraz zasiłki pogrzebowe;
- przeprowadza badania lekarskie i wydaje oświadczenia dla potrzeb ustalenia uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, innych świadczeń wypłacanych przez ZUS oraz dla celów pozaubezpieczeniowych (w 2013 r. ZUS wydał 900 tys. orzeczeń);
- kontroluje prawidłowość orzekania o czasowej niezdolności do pracy (w 2013 r. wydano 574 tys. orzeczeń w tych sprawach);
- nadaje lekarzom uprawnienia do wystawiania zaświadczeń lekarskich o czasowej niezdolności do pracy (na koniec 2013 r. uprawnionych było 141,6 tys. lekarzy);
- realizuje zadania z zakresu prewencji rentowej, w tym rehabilitacji rentowej (w 2013 r. rehabilitacji leczniczej poddano 73.425 osób);
- ustala obowiązek ubezpieczeń społecznych, wymierza i pobiera składki na te ubezpieczenia (w 2013 r. kwota zebranych składek wyniosła 122,9 mld zł);

---

<sup>35</sup> Por. G. SZYBURSKA-WALCZAK, *Ubezpieczenia społeczne. Repetytorium*, Warszawa: Wolters Kluwer 2012, s. 141.

- pobiera i rozlicza składkę na ubezpieczenie zdrowotne i przekazuje ją do Funduszu Zdrowia (NFZ), w 2013 r. ZUS przekazał składki do NFZ w kwocie 59,4 mld zł;
- pobiera składkę na Fundusz Pracy (za 2013 r. ZUS przekazał składkę do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w kwocie 8,9 mld zł);
- pobiera składki na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (za 2013 r. kwota składek z tego tytułu wyniosła 365,4 mln zł);
- pobiera i rozlicza składkę na Fundusz Emerytur Pomostowych (w 2013 r. kwota składek wyniosła 20,1 mln zł);
- prowadzi rozliczenia na kontach płatników składek i ewidencjonuje składki na indywidualnych kontach ubezpieczonych;
- kontroluje płatników składek w zakresie wywiązywania się przez nich z obowiązku opłaty składek i poprawności realizacji zadań ustawowo powierzonych płatnikom (np. wypłata zasiłków) oraz prowadzi przymusowe dochodzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenia zdrowotne;
- prowadzi indywidualne konta ubezpieczonych i subkonta w ramach kont ubezpieczonych oraz Centralny Rejestr Ubezpieczonych;
- prowadzi Centralny Rejestr Członków OFE;
- prowadzi system ewidencji płatników składek oraz Centralny Rejestr Płatników Składek;
- zarządza Funduszem Rezerwy Demograficznej;
- w imieniu emerytów i rencistów odprowadza do urzędów skarbowych należny podatek dochodowy od osób fizycznych (w 2012 r. była to kwota 12,2 mld zł) oraz należną składkę zdrowotną do NFZ (w 2012 r. była to kwota 14,5 mld zł);
- przyznaje oraz wypłaca renty socjalne (w 2013 r. wypłacano renty socjalne dla 265,1 tys. osób w kwocie 2 199,6 mln zł);
- przyznaje oraz wypłaca świadczenia przedemerytalne (w 2013 r. ZUS wypłacił takie świadczenia dla 139 tys. osób w kwocie 1 709,3 mln zł);
- współpracuje z organami administracji rządowej, z zagranicznymi instytucjami ubezpieczeniowymi oraz organizacjami międzynarodowymi;
- pełni funkcje instytucji łącznikowej i właściwej przy realizacji umów międzynarodowych w zakresie ubezpieczeń społecznych;
- pełni funkcję instytucji właściwej w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Duży zakres działań realizowanych przez ZUS powoduje, że jest to jedna z największych instytucji publicznych w Polsce. Nie trzeba dodawać, że ma ona znaczenie strategiczne dla bezpieczeństwa Polski. ZUS łączy tu funkcje insty-

tucji finansowej (pobór składek, wypłata świadczeń, pobór podatków w imieniu emerytów i rencistów), z funkcjami instytucji mającej przynieść swym klientom – świadczeniobiorcom i płatnikom składek – poczucie bezpieczeństwa związane z wiarygodnym wypełnianiem powierzonych misji społecznych.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest instytucją nadzorującą, która obsługuje system ubezpieczeń społecznych, w tym system emerytalny. Emerytury nie są zatem wypłacane z budżetu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, ale z funduszu celowego, jakim jest Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, którym Zakład tylko zarządza. I to w tym funduszu są niedobory środków finansowych. Dla wielu osób ZUS i FUS to pojęcia tożsame, co prowadzi do nieuzasadnionych wniosków i błędnych ocen.

ZUS jest również instytucją niedrogą, jeśli porównamy koszty jej funkcjonowania do łącznego budżetu i zadań, które realizuje i za które odpowiada. Koszty Zakładu na początku 2010 r. wynosiły około 4 mld zł. Wydatki na świadczenia w tym czasie wyniosły 150 mld zł. ZUS nie jest zatem bogatą instytucją, chociaż obraca kwotą równą 11 proc. PKB. Jednak to nie są pieniądze Zakładu, gdyż on nimi tylko administruje. Do FUS wpływa obecnie około 134 mld zł, a na świadczenia ZUS wydaje 194 mld zł. Brakującą różnicę pokrywa budżet państwa.

Zakład do swojej dyspozycji ma niewiele ponad 2 proc. obsługiwanych pieniędzy. Jest to kwota niska w stosunku do skali realizowanych zadań, które w ciągu ostatnich kilkunastu lat dramatycznie wzrosły. W tym czasie w związku z zamrożeniem płac budżetówki koszty funkcjonowania Zakładu praktycznie nie wzrosły.

W pierwszej dekadzie XXI wieku wyraźnie poprawiła się jakość obsługi klientów Zakładu. Oczywiście nie obyło się bez nagonki, że „ZUS buduje pałace”, ale sale obsługi klienta spełniają już wymogi nowoczesnej administracji. W ciągu roku Zakład ma kontakt z 20 milionami klientów. Ważne zatem jest, aby byli oni usatysfakcjonowani z obsługi. Satysfakcja klienta jest też jedną z metod sprawdzania zarządzania w ZUS.

Do Zakładu wpływają składki na ubezpieczenia społeczne za 14,5 mln osób, a wpłaca je ponad 2 mln przedsiębiorców. Co miesiąc Zakład wypłaca 7,3 mln emerytur i rent oraz 400 tys. zasiłków i innych świadczeń krótkoterminowych za około 14 mln zł.

## BIBLIOGRAFIA

- BALCERSKI S.: Geneza i zakres działania Izby Ubezpieczeń Społecznych, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1934, nr 2.
- BOBER T.: Sytuacja finansowo-majątkowa ubezpieczeń społecznych w okresie okupacji, „Studia i Materiały z Historii Ubezpieczeń Społecznych w Polsce” 1986, z. 4.
- BRUNER W., KOPANKIEWICZ Z.: Nowe ubezpieczenia społeczne: ubezpieczenie na wypadek choroby i macierzyństwa, ubezpieczenie od wypadków i chorób zawodowych, ubezpieczenie emerytalne robotników, ubezpieczenie pracowników umysłowych, Izba Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 1934.
- DERDZIUK Z.: Zakład Ubezpieczeń Społecznych – 80 lat ciągłości ubezpieczeń społecznych, w: Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian, red. K.W. Frieske, E. Przychodaj, Warszawa: IPiSS 2014.
- JARZĘBOWSKI M., Reforma ubezpieczeń społecznych, „Przegląd Gospodarczy” 1933, nr 8.
- JĘDRASIK-JANKOWSKA I.: Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego, Warszawa: LexisNexis 2009.
- JĘDRASIK-JANKOWSKA I.: Ubezpieczenie emerytalne. Trzy filary, Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN 2001.
- KAŁOL K.: Ubezpieczenia społeczne w Polsce, Łódź 1950.
- KRUPSKI A.: Proces scalania ubezpieczeń społecznych w okresie II Rzeczypospolitej – utworzenie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2012, nr 10.
- LANDAU Z.: Ubezpieczenia społeczne w Polsce w latach kryzysu gospodarczego 1930-1935, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1968, nr 10-11.
- LISZCZ T.: Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce. Zagadnienia prawne, Kraków: Zakamycze 1997.
- MUSZAŁSKI W.: Prawo socjalne, Warszawa: PWN 2010.
- MUSZAŁSKI W.: Ubezpieczenia społeczne, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2004.
- PANEJKO J.: Spór o charakter prawny instytucji ubezpieczeń społecznych, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1939, nr 3-4.
- PIOTROWSKI J.: Zabezpieczenie społeczne, Warszawa 1994.
- SADOWSKA J.: Prawnoorganizacyjne podstawy ubezpieczenia na wypadek choroby w Polsce (1920-1939), „Studia i Materiały z Historii Ubezpieczeń Społecznych” 1993, z. 9.
- Sprawozdanie z działalności Izby Ubezpieczeń Społecznych za rok 1934, Warszawa 1937.
- Sprawozdanie z działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za rok 1935, Warszawa 1937.
- System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe, red. G. Szpor [i in.], Warszawa: Wolters Kluwer 2011.
- SZYBURSKA-WALCZAK G.: Ubezpieczenia społeczne. Repetytorium, Warszawa: Wolters Kluwer 2012.

KSZTAŁTOWANIE SIĘ ZAKŁADU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH  
JAKO PODMIOTU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH W POLSCE

## S t r e s z c z e n i e

Jednym z elementów polityki społecznej państwa jest funkcjonowanie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Ma on na celu zabezpieczenie bytu oraz podstawowych potrzeb materialnych

świadczeniobiorców. Zakład jest instytucją, która obsługuje system ubezpieczeń społecznych. Zapewnia on bezpieczeństwo socjalne na wypadek choroby, inwalidztwa, starości oraz śmierci. ZUS jest połączeniem instytucji finansowej (pobór składek, wypłata świadczeń, pobór podatków od emerytur i rencistów) z instytucją społeczną. Do ZUS-u każdego miesiąca wpłacane są składki na ubezpieczenia społeczne za 14,5 mln osób, które wpłaca ponad 2 mln płatników. Z ZUS-u wypłacane jest co miesiąc 7,3 mln emerytur i rent oraz 400 tys. zasiłków i innych świadczeń krótkoterminowych wynoszących łącznie około 14 mln zł. Funkcjonowanie Zakładu kosztuje niewiele ponad 2% obsługiwanych pieniędzy. W stosunku do skali realizowanych zadań jest to kwota niska. Kwota ta praktycznie nie zmieniała się od lat ze względu na zamrożenie płac budżetówki.

**Słowa kluczowe:** budżet; instytucja finansowa; Zakład Ubezpieczeń Społecznych; polityka społeczna.

#### THE DEVELOPMENT OF THE SOCIAL SECURITY INSTITUTION AS A SOCIAL SECURITY ENTITY IN POLAND

##### S u m m a r y

The functioning of the Social Security Institution (ZUS) is one of the elements of social policy of the State. It aims at securing existence and fundamental needs of benefit recipients. The Institution is an entity which handles the social security system. It ensures social security in case of sickness, disability, old age or death. The Social Security Institution is a combination of a financial institution (contribution collection, payment of benefits, tax collection from old-age pensioners and recipients of sickness allowances) with a social institution. Every month social security contributions are paid to ZUS for 14,5 million persons; they are contributed by over 2 million taxpayers. Every month 7,3 million pensions and sickness allowances are paid from ZUS as well as 400 thousand securities and short-term benefits which total around PLN 14 million. The functioning of the Institution cost little, i.e. over 2 % of money in its operations. In relation to the scale of tasks performed, this amount is low. It has stood practically at the same level for years due to a public sector pay freeze.

**Key words:** budget; financial institution; Social Security Institution; social policy.