

JACEK WANTOCH-REKOWSKI

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

O funduszu wypadkowym – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*

On Accident Fund –
de lege lata and *de lege ferenda* Remarks

Streszczenie. Fundusz wypadkowy jest jedynym funduszem wchodzącym w skład Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który wg prognoz w najbliższych latach będzie miał dodatnie saldo finansowe. Stwarza to możliwość jego usamodzielnienia – tak organizacyjnego, jak prawnego. Dzięki niewielkim zmianom legislacyjnym, w zasadzie bez ponoszenia dodatkowych kosztów, możliwe jest unormowanie przynajmniej jednego z rodzajów ubezpieczeń. Podkreślić należy, że proponowane przez autora rozwiązanie nie jest oryginalne, gdyż na samodzielnych finansowo i prawnie funduszach oparto funkcjonowanie ubezpieczeń społecznych w II RP. Autor w opracowaniu wskazuje na możliwe kierunki zmian legislacyjnych i je uzasadnia.

Słowa kluczowe: Fundusz Ubezpieczeń Społecznych; fundusz wypadkowy.

Abstract. According to the forecasts, accident fund is the only fund included in the Social Insurance Fund which will have a credit balance in the coming years. This enables it to become self-sustaining – both legally and organizationally.

By means of small legal changes, it is possible to normalise at least one type of insurances, without incurring any additional costs. It should be emphasized that the solution put forward by the author is not original, since the functioning of the social insurance system in the II RP was also based on legally and financially independent funds. In his study, the author points out potential directions of legal changes and justifies them.

Keywords: Social Insurance Fund; accident fund.

1. Wprowadzenie

Zgodnie z art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹ (dalej również jako: ustawa, ustawa systemowa) państwowym funduszem celowym, powołanym w celu realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych, jest Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (dalej również jako: FUS). Nie jest on funduszem jednorodnym, ponieważ w jego ramach wyodrębnia się fundusze: emerytalny, rentowy, chorobowy, wypadkowy i rezerwowy (art. 55 ust. 1)². Zarówno FUS, jak i poszczególne jego fundusze nie posiadają osobowości prawnej.

O ile fundusz emerytalny i rentowy posiadają znacznie większe wydatki niż przychody, o tyle fundusz chorobowy i wypadkowy charakteryzują się przychodami i wydatkami, które są do siebie zbliżone.

Celem opracowania jest wykazanie, że zasadny jest postulat wyłączenia funduszu wypadkowego ze struktury Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i przyznanie mu osobowości prawnej oraz oparcie jego gospodarki finansowej na zasadzie samowystarczalności.

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1442 ze zm.

² Zob. szerzej J. Wantoch-Rekowski, *O charakterze prawnym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, [w:] K. Lubiński (red.), *Studia z prawa publicznego*, Toruń 2001, s. 74–76; J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie emerytalne – konstrukcja i charakter prawny*, Toruń 2005, s. 65–67.

2. Źródła przychodów i rodzaje wydatków funduszu wypadkowego

Podstawowym źródłem przychodu funduszu wypadkowego jest składka na ubezpieczenie wypadkowe. Stopa procentowa składki na ten rodzaj ubezpieczenia, zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 4 ustawy systemowej, wynosi od 0,40% podstawy wymiaru składki do 8,12% podstawy wymiaru składki. Art. 22 ust. 2 stanowi, że zasady różnicowania stopy procentowej składek na ubezpieczenie wypadkowe określa ustawa z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych³.

Zgodnie z art. 55 ust. 1 pkt 4 ustawy systemowej z funduszu wypadkowego finansowane są świadczenia określone w ustawie z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa⁴ i w ustawie z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych oraz koszty prewencji wypadkowej, o których stanowi ustawa z 30 października 2002 r.

Do ważniejszych wydatków zaliczyć należy wypłaty rent z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową, zasiłków chorobowych w związku z wypadkiem oraz rent rodzinnych i jednorazowych odszkodowań z tytułu wypadków przy pracy⁵.

W przypadku zaistnienia nadwyżki w tym funduszu powinna być ona przekazywana (podobnie jak nadwyżka w funduszu rentowym i chorobowym) do funduszu rezerwowego, będącego elementem składowym FUS. Tak się jednak nie dzieje, gdyż każda ew. nadwyżka absorbowana jest przez pozostałe, deficytowe fundusze wchodzące w skład Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 167, poz. 1322 ze zm.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 77, poz. 512 ze zm.

⁵ Zob. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2010, s. 31; J. Wantoch-Rekowski, *System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa. Studium prawnofinansowe*, Warszawa 2014, s. 130–131.

Warto podkreślić, że wg art. 55 ust. 2 ustawy systemowej nie są prowadzone odrębne rachunki dla poszczególnych funduszy ubezpieczeniowych. Określenie przychodów i wydatków poszczególnych funduszy odbywa się zatem na poziomie ewidencji.

3. Zasady różnicowania składki na ubezpieczenie wypadkowe

Składka na ubezpieczenie wypadkowe, inaczej niż na ubezpieczenie emerytalne, chorobowe i ubezpieczenia rentowe, nie została ustalona w sposób jednakowy dla wszystkich opłacających ją podmiotów, ma ona charakter zróżnicowany.

Podstawowe zasady różnicowania składki na ubezpieczenie wypadkowe określa rozdział 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych pt. *Zasady różnicowania stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych w zależności od zagrożeń zawodowych i ich skutków*.

Stopę procentową składki na ubezpieczenie wypadkowe ustala się na rok składkowy (art. 27), a szczegółowe zasady są dość skomplikowane. Ustalenie konkretnej stopy procentowej zależy m.in. od liczby ubezpieczonych u danego płatnika, od przynależności płatnika do grupy działalności i wskaźnika korygującego. Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych stopę procentową składki na ubezpieczenie wypadkowe dla grupy działalności ustala się w zależności od kategorii ryzyka ustalonej dla tej grupy, uwzględniając liczbę osób poszkodowanych w wypadkach, liczbę stwierdzonych chorób zawodowych i liczbę zatrudnionych w warunkach zagrożenia.

Szczegółowe zasady różnicowania stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe określa rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29 listopada 2002 r. w sprawie różnicowania stopy procentowej składki na ubezpieczenie społeczne z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych w zależności od zagrożeń zawodowych i ich

skutków⁶ (wydane na podstawie art. 33 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych). Rozporządzenie to określa grupy działalności, szczegółowe zasady ustalania kategorii ryzyka w zależności od wskaźników częstości, kategorie ryzyka oraz stopy procentowe składek na ubezpieczenie społeczne z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych dla grup działalności, szczegółowe zasady ustalania kategorii ryzyka dla płatników składek na ubezpieczenie wypadkowe, w zależności od wskaźników częstości, szczegółowe zasady ustalania wskaźnika korygującego oraz wzór informacji przekazywanej przez płatnika składek o danych do ustalenia składki na ubezpieczenie wypadkowe.

Warto wskazać, że od 1 stycznia 2003 r. płatnicy składek ustalają samodzielnie stopę składki na ubezpieczenie wypadkowe, z wyłączeniem jednak tych płatników składek, którzy za trzy ostatnie, kolejne lata kalendarzowe przesłali „Informację o danych do ustalenia składki na ubezpieczenie wypadkowe”.

Biorąc pod uwagę sposób ustalania zróżnicowanej stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe, można – w uproszczeniu – stwierdzić, że wielkość tej stopy zależy od „wypadkowości” u danego płatnika składek⁷.

4. Prognozy w zakresie przychodów i wydatków funduszu wypadkowego

W lipcu 2012 r. Departament Statystyki i Prognoz Aktuariatycznych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przygotował i opublikował „Prognozę wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2014–2018”. Prognoza sporządzona została w trzech wariantach:

1. wariant nr 1 – pośredni,

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 878.

⁷ O różnicowaniu składki na ubezpieczenie wypadkowe – zob. I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie chorobowe i wypadkowe*, Warszawa 2002, s. 39–40; K. Madej, [w:] J. Wantoch-Rekowski (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Toruń–Warszawa 2007, s. 184–190.

2. wariant nr 2 – pesymistyczny,
3. wariant nr 3 – optymistyczny.

Prognozy salda rocznego funduszu wypadkowego na lata 2014–2018 prezentują się następująco:

Tabela 1. Prognozy salda rocznego funduszu wypadkowego na lata 2014–2018 (w mln zł)

Wariant/rok	2014 r.	2015 r.	2016 r.	2017 r.	2018 r.
Wariant nr 1	1214	1564	1902	2271	2668
Wariant nr 2	717	925	1160	1422	1707
Wariant nr 3	1494	1912	2331	2776	3251

Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Prognozy wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2014–2018”, Departament Statystyki i Prognoz Aktuarnych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, lipiec 2012 r.

Prognozy w każdym z wariantów wskazują na to, że przychody funduszu wypadkowego w ciągu najbliższych lat będą przewyższały jego wydatki. Jest to jedyny fundusz funkcjonujący w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który – według prognoz – w latach 2014–2018 będzie miał dodatnie saldo roczne. Wskazany okres jest dobrym momentem na podjęcie działań, których przedmiotem byłby fundusz wypadkowy. Trudno wyobrazić sobie bardziej sprzyjające okoliczności do dokonania reform w jego zakresie.

5. Wnioski *de lege ferenda*

Składki na ubezpieczenia społeczne opłacane są głównie przez płatników składek – przez pracodawców i osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą (będące równocześnie i płatnikami składek, i ubezpieczonymi) – a przeznaczane na wypłatę świadczeń związanych z wypadkami i chorobami zawodowymi oraz na prewencję wypadkową. Z uwagi na zróżnicowany charakter składek związany z „wypadkowością” u danego płatnika składek można postawić tezę, że im większa dbałość płatnika o bezpieczne warunki pracy, tym mniej zdarzeń rodzących konieczność

wypłaty świadczeń, co w konsekwencji może spowodować zmniejszenie składki na ubezpieczenie wypadkowe.

Pozytywne prognozy w zakresie rocznego salda funduszu wypadkowego skłaniają do rozważań w zakresie jego wyłączenia ze struktury Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jego usamodzielnienia i przyznania mu osobowości prawnej.

Warto przywołać rozwiązanie przyjęte w II RP – na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 października 1934 r. o zmianie ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym⁸ utworzono m.in. posiadający osobowość prawną Fundusz Ubezpieczenia od Wypadków i Chorób Zawodowych, nad którym zarząd powierzono Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych. Jako źródła przychodów tego funduszu wskazano: składki oraz odsetki za zwłokę, składki z tytułu dobrowolnego ubezpieczenia, dopłaty z budżetu państwa⁹, przychody majątku oraz „wszelkie inne wpływy” (w tym – zapisy i darowizny).

Wyodrębnienie, usamodzielnienie i przyznanie osobowości prawnej funduszowi wypadkowemu nie spowodowałoby wzrostu wydatków o charakterze administracyjnym, ponieważ obsługę tego funduszu nadal zapewniałby Zakład Ubezpieczeń Społecznych, z tym, że nie jako dysponent, ale jako organ osoby prawnej. Konieczne byłoby także utworzenie dla tego funduszu odrębnego rachunku bankowego, w celu oddzielenia jego finansów od finansów pozostałych funduszy.

Niewątpliwie należałoby wzmocnić udział w funkcjonowaniu funduszu wypadkowego płatników składek, np. poprzez powołanie organu o charakterze doradczym. Jako uzasadnienie można wskazać, że przychody tego funduszy to składki opłacane głównie przez płatników składek, stąd też mają oni interes prawny w tym, aby działalność i gospodarka finansowa funduszu odbywała się w poszanowaniu zasad legalności i gospodarności.

⁸ Dz.U. z 1934 r. Nr 95, poz. 855.

⁹ Dopłaty z budżetu państwa (w wysokości 3 mln zł rocznie) miały być wpłacane przez okres 20 lat, licząc od 1 stycznia 1934 r., z tytułu częściowego pokrycia zobowiązań ubezpieczeniowych, przejętych od Zakładu Ubezpieczenia od Wypadków w Rolnictwie w Poznaniu oraz oddziału rolnego Zakładu Ubezpieczenia od Wypadków w Królewskiej Hucie.

Osobowość prawna funduszu wypadkowego zapewniałaby mu możliwość samodzielnego występowania w obrocie prawnym. Możliwe byłoby na przykład zaciąganie przez fundusz krótkoterminowych kredytów, gdyby dochodziło do przejściowego (operacyjnego) braku środków na dokonywanie wydatków.

Warto wreszcie wskazać, że samodzielny finansowo fundusz wypadkowy mógłby mieć przychody ze składek, których wysokość uzależniona byłaby od dwóch czynników:

1. „wypadkowości” (tak jest to uregulowane aktualnie),
2. sytuacji finansowej funduszu.

W przypadku, gdyby prognozy na kolejny rok wskazywały, że roczne saldo funduszu będzie ujemne, składka wypadkowa mogłaby być „korygowana” o taką wartość, aby zbilansować przychody i wydatki.

Z uwagi na to, że z funduszu wypadkowego są finansowane świadczenia jednorazowe i krótkoterminowe, nie ma problemu związanego z demografią. Możliwe jest skuteczne planowanie przychodów i wydatków w krótkich jednostkach czasowych, np. na jeden rok kalendarzowy. Aby zachować płynność funduszu wypadkowego, wskazane byłoby, aby posiadał on rezerwy („bezpiecznie” lokowane), które umożliwiłyby pokrycie nieprzewidzianych wydatków. W obecnym stanie prawnym w praktyce nie jest realne, aby nadwyżki funduszu wypadkowego były przekazywane do funduszu rezerwowego (w ramach FUS), gdyż potrzeby wydatkowe mają pozostałe fundusze. Osobowość prawna i samodzielność finansowa funduszu wypadkowego zapewniłyby możliwość gromadzenia rezerw.

Usamodzielnienie funduszu wypadkowego spowodowałoby, że przynajmniej jedna ze sfer ubezpieczeń społecznych, tj. ubezpieczenie wypadkowe, nie byłaby powiązana z budżetem państwa.

6. Podsumowanie

Fundusz wypadkowy jest jedynym funduszem wchodzącym w skład Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który wg prognoz w najbliższych latach będzie miał dodatnie saldo finansowe. Stwarza to możliwość jego usamo-

dzielnienia – tak organizacyjnego, jak prawnego. Dzięki niewielkim zmianom legislacyjnym, w zasadzie bez ponoszenia dodatkowych kosztów, możliwe jest unormowanie przynajmniej jednego z rodzajów ubezpieczeń. Podkreślić należy, że rozwiązanie to nie jest oryginalne, gdyż na samodzielnych finansowo i prawnie funduszach oparto funkcjonowanie ubezpieczeń społecznych w II RP.

Bibliografia:

- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2010.
- Jędrasik-Jankowska I., *Ubezpieczenie chorobowe i wypadkowe*, Warszawa 2002.
- Madej K. [w:] J. Wantoch-Rekowski (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Toruń–Warszawa 2007.
- Wantoch-Rekowski J., *O charakterze prawnym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* [w:] K. Lubiński (red.), *Studia z prawa publicznego*, Toruń 2001, s. 69-86.
- Wantoch-Rekowski J., *Składki na ubezpieczenie emerytalne – konstrukcja i charakter prawny*, Toruń 2005.
- Wantoch-Rekowski J., *System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa. Studium prawnofinansowe*, Warszawa 2014.