

prof. dr hab. Błażej Wierzbowski

Rola Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników w systemie ubezpieczeń rolniczych

W Funduszu Składkowym dowartościowano elementy cywilnoprawne, co pozwala mu pełnić rolę stabilizatora całego systemu ubezpieczenia społecznego rolników.

Geneza Funduszu i ewolucja rozwiązań prawnych

Fundusz Składkowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników, zwany dalej „Funduszem Składkowym”, został powołany do życia przez ustawę z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników.¹ Geneza, jak i funkcja omawianej instytucji wiąże się ściśle z okolicznościami dojścia do skutku powołanej ustawy i jej celem. Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników zapoczątkowała niewątpliwie nowy etap w rozwoju rozwiązań prawnych odnoszących się do ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce.

Po raz pierwszy w jej postanowieniach zaznaczyły się w sposób wyrazisty elementy ubezpieczenia społecznego, które w poprzednich ustawach były wyraźnie podporządkowane ich pozaubezpieczeniowym funkcjom (przebudowa ustroju rolnego, wzrost produkcji rolnej).

W ustawie z 20 grudnia 1990 r. funkcje pozaubezpieczeniowe występują jedynie ubocznie, choć niewątpliwie ustawodawca kierował się przy jej uchwaleniu założeniem tej treści, że wprowadzenie systemu ubezpieczenia

¹ Dz. U. z 1991 r. Nr 7, poz. 24. Aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25.

społecznego rolników uwzględniającego polskie możliwości i standardy europejskie przyczyni się do unowocześnienia polskiego rolnictwa.

Do najważniejszych nowości zawartych w ustawie z 20 grudnia 1990 r. należą:

- powierzenie obsługi systemu ubezpieczenia społecznego rolników nowej instytucji: Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, której Prezes jest centralnym organem administracji państwowej;
- rozdzielenie ubezpieczeń wypadkowych, chorobowych i macierzyńskich od ubezpieczeń emerytalno-rentowych;
- rozwiązania prawne odnoszące się do gospodarki finansowej Kasy;
- konstrukcja świadczeń emerytalno-rentowych.²

Nowym rozwiązaniem, zawartym w ustawie (art. 1 ust. 2), jest wyodrębnienie dwu rodzajów ubezpieczeń:

- 1) ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego oraz
- 2) ubezpieczenia emerytalno-rentowego.

Konsekwencją takiego rozwiązania są przepisy dotyczące gospodarki finansowej KRUS (rozdział 6 ustawy). Z pierwszego ubezpieczenia wypłaca się świadczenia jednorazowe lub krótkookresowe. Stąd też to ubezpieczenie nie jest uwikłane w zaszłości z poprzedniego okresu. Można więc było przyjąć założenie o samofinansowaniu się tego ubezpieczenia i stworzyć Fundusz Składkowy tworzony ze składek, które powinny zapewnić pełne pokrycie wydatków na świadczenia. Pierwsze lata funkcjonowania takiego rozwiązania dowiodły, że ubezpieczeni wyraźnie postrzegają związek między wysokością składki a wysokością świadczeń, co z kolei eliminuje postawę roszczeniową i nacisk na nieuzasadniony wzrost świadczeń, a wywołuje wzmożone zainteresowanie prewencją.³

Rozwiązanie dotyczące Funduszu Składkowego było bardzo nowatorskie. Nie doczekało się jednak pełniejszego rozwinięcia w ustawie, jeśli chodzi o strukturę organów tej specyficznej osoby prawnej. Stąd też zrozumienie istoty tego nowego rozwiązania napotykało na trudności.⁴ Samo zaś rozwiązanie prawno-organizacyjne, zgodnie z którym ustanowiono tylko

² Szerzej na ten temat: B. Wierzbowski, *Ubezpieczenie społeczne a inne systemy świadczeniowe w rolnictwie*, w: *XV lat ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce* (konferencja naukowa), Warszawa 1993, s. 7 i nast.

³ B. Wierzbowski, *Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego jako forma organizacyjna ubezpieczenia społecznego*, w: *Teksty wystąpień wygłoszonych podczas uroczystej sesji z okazji 5-lecia działalności Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, Warszawa, 24 stycznia 1996 r., s. 8-9.

⁴ W ocenie nowych rozwiązań nie ustrzegł się błędu nawet Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 23 lutego 1993 r. – K 10/92-OTK 1993, cz. I, poz. 5. Na ten temat: B. Wierzbowski, *Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników w orzecznictwie*, Warszawa 1995, s. 19.

jeden organ Funduszu Składkowego – Zarząd, którego funkcję z urzędu pełnił Prezes KRUS, nie mogło być uznane za trwałe.⁵

Nie można jednak kwestionować samej idei powołania Funduszu Składkowego. Była to pierwsza, po bardzo długiej przerwie w polskim systemie ubezpieczenia społecznego, instytucja oparta na koncepcji solidarności grupowej ubezpieczonych. Chodziło więc z jednej strony o ochronę tej instytucji przed możliwością przemieszczania zgromadzonych przez nią środków do tej sfery ubezpieczenia, która oparta była o wypaczoną w poprzednim okresie ustrojowym koncepcję solidarności międzygrupowej.

W chwili powołania Funduszu Składkowego istniały też zasadne obawy, że zgromadzone przezeń środki mogą stać się ukrytym źródłem zasilania budżetu państwa. Z drugiej strony formuła osoby prawnej wymuszała racjonalizację wydatków na ubezpieczenia wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. Świadczenia z tego ubezpieczenia zostały zresztą tak ukształtowane, że nie rekompensują one wszystkich następstw zdarzeń, o których mowa w nazwie ubezpieczenia. W istocie chodzi tu przecież jedynie o świadczenia jednorazowe⁶ i krótkookresowe. Pełne ubezpieczenie wypadkowe i chorobowe (z rentą jako świadczeniem rekompensującym utratę zdolności zarobkowania) uniemożliwiłoby bowiem oddzielenie Funduszu Składkowego od budżetu i uniemożliwiłoby start Funduszu Składkowego z „punktu zerowego” (bez obciążeń „starym ciężarem”).

Fundusz Składkowy był więc rozwiązaniem pionierskim w polskim systemie ubezpieczenia społecznego. Przez 8 lat nie doczekał się ani odpowiednika, ani chociażby zbliżonej w swym kształcie prawnym instytucji w pracowniczym ubezpieczeniu społecznym. Jeśli uwzględni się nacisk czasu, któremu podlegał ustawodawca,⁷ można usprawiedliwić brak szczegółowej regulacji Funduszu Składkowego w pierwszej wersji ustawy.

Ustawa z 20 grudnia 1990 r. tworzona była z założeniem, iż rychło nastąpi zasadnicza reforma systemu ubezpieczenia społecznego pracowników. Stąd też w kolejnych nowelizacjach wyraźnie widać dążenie do poprawienia jedynie takich rozwiązań, które nie sprawdziły się w praktyce. Fundusz Składkowy pozwalał osiągać zakładane cele. Nie było więc potrzeby przebudowy tej instytucji przed zasadniczą reformą systemu ubezpieczenia spo-

⁵ B. Wierzbowski, *Przemiany ustrojowe a instytucje i organizacje rolnicze w Polsce*, w: *Polskie samorządy rolnicze w procesie integracji z Unią Europejską*, Toruń 1995, s. 28.

⁶ Znamienne jest wszakże przyporządkowanie zasiłku pogrzebowego ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu. Inne rozwiązanie zwiększyłoby znacznie wydatki funduszu składkowego.

⁷ Ustawa z 20 grudnia 1990 r. została poprzedzona ustawą z dnia 24 lutego 1990 r. o niektórych warunkach funkcjonowania ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych i członków ich rodzin w 1990 r. (Dz.U. Nr 14, poz. 90), która sprawiła, że powrót do poprzedniego systemu ubezpieczenia rolników, choć teoretycznie możliwy, był praktycznie (również ze względu na głębokie przeobrażenia otoczenia systemu) niezmiernie utrudniony.

łecznego. Dokładniejszą regulację Fundusz Składkowy otrzymał dopiero z dniem 1 stycznia 1997 r. w wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 12 września 1996 r. (Dz. U. Nr. 124, poz. 585).

Podstawy prawne działania Funduszu Składkowego

Najważniejszą podstawą prawną działania Funduszu Składkowego jest ustawa z 20 grudnia 1990 r., która powołała ten fundusz do życia. Jak wspomniano, ustawa nowelizująca z dnia 12 września 1996 r., w dużym zakresie uściśliła rozwiązania dotyczące Funduszu Składkowego. Najważniejsze postanowienia dotyczące strony prawno-organizacyjnej Funduszu Składkowego zawarte są w rozdziale VI ustawy (Gospodarka finansowa). Wskazuje to wyraźnie na zasadniczy cel Funduszu Składkowego, wyrażony *expressis verbis* w art. 77 ust. 1 ustawy (finansowanie świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego). Poza stroną organizacyjno-prawną w rozdziale VI uregulowane są przede wszystkim zagadnienia majątkowe.

Z przepisów tych można wnioskować o zakresie zdolności prawnej Funduszu Składkowego i jego związkach z Kasą Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, jej organami i jednostkami organizacyjnymi. Wyjaśnienie tych ostatnich zagadnień wymaga wszakże sięgnięcia także do innych przepisów ustawy z 20 grudnia 1990 r. O zakresie dochodów i wydatków Funduszu Składkowego stanowią przecież przepisy rozdziału II, części A (Ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie), a o stosunku do Kasy przepisy rozdziału III (Postępowanie w indywidualnych sprawach z zakresu ubezpieczenia) i rozdziału V (Organizacja i zakres działania Kasy oraz Rady Rolników) i w pewnej mierze także art. 56 (dotyczy problemu tzw. regresu ubezpieczeniowego).

Ostatnim przepisem rozdziału VI ustawy z 20 grudnia 1990 r. jest przepis art. 83, zgodnie z którym Ministrowie: Finansów, Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Pracy i Polityki Socjalnej określają szczegółowe zasady prowadzenia gospodarki finansowej. Z powołaniem się na ten przepis zostało wydane zarządzenie Ministrów: Finansów, Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 23 grudnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz sposobu przekazania środków pieniężnych Funduszu Ubezpieczenia Społecznego Rolników (MP z 1992 r. Nr 1, poz. 2). W swej treści zarządzenie wykracza poza tytuł, gdyż reguluje

również gospodarke finansową Funduszu Składkowego (w szczególności § 11 ust. 2 i 3).

W bardzo istotnych kwestiach dotyczących gospodarki finansowej zarządzenie traktuje jednak odmiennie Fundusz Składkowy w porównaniu z Kasą Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. W szczególności dotyczy to obsługi bankowej rachunków Funduszu Składkowego. Środki finansowe Kasy są gromadzone na rachunkach bankowych Kasy w Narodowym Banku Polskim, podczas gdy środki Funduszu Składkowego gromadzone są na odrębnych rachunkach, a Prezes Kasy może powierzyć obsługę bankową rachunków Funduszu Składkowego dowolnemu bankowi będącemu osobą prawną prawa polskiego.⁸

Takie odmiennie podejście do środków finansowych Funduszu Składkowego jest jak najbardziej uzasadnione, gdyż może powstać wątpliwość co do zakresu ustawowego upoważnienia udzielonego w art. 83 ustawy z 20 grudnia 1990 r. Zarządzenie ma dotyczyć szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej. Nie określa się jednak, o czyją to gospodarke finansową chodzi. Jedynie z porównania tytułu rozdziału z jego treścią można było wyprowadzić wniosek, że chodzi zarówno o gospodarke finansową Kasy, jak i Funduszu Składkowego.

Wniosek ten nie jest już tak oczywisty po zmianach prawnych wprowadzonych z dniem 1 stycznia 1997 r. Chodzi przede wszystkim o art. 76 a ust. 2 ustawy z 20 grudnia 1990 r., zgodnie z którym statut Funduszu Składkowego ma określać tworzenie i gospodarowanie jego majątkiem. Zakres upoważnienia ustawowego z art. 83 trzeba więc wyklądać obecnie ściśnając, a w razie ewentualnej kolizji między postanowieniami statutu a przepisami zarządzenia kolizję tę należy usuwać z korzyścią dla postanowień statutu, mając na uwadze samodzielność prawną Funduszu Składkowego, pozostawanie prezeń poza strukturą organizacyjną administracji rządowej i wyraźne poszerzenie zdolności majątkowej Funduszu Składkowego z dniem 1 stycznia 1997 r. W tym zakresie, w jakim ustawodawca poszerzył zdolność majątkową Funduszu Składkowego, ograniczył zarazem upoważnienie zawarte w art. 83 ustawy z 20 grudnia 1990 r. Tym samym straciły swą moc prawną przepisy zarządzenia oparte na szerszej formule ustawowego upoważnienia.⁹

⁸ § 7 powołanego zarządzenia. Za nieporozumienie należy uznać użyte w ustępie pierwszym sformułowanie „z wyjątkiem środków funduszu składkowego”, gdyż środki finansowe funduszu składkowego nie są środkami finansowymi Kasy, a ściśle mówiąc Skarbu Państwa, gdyż Kasa nie ma osobowości prawnej i dysponuje jedynie środkami Skarbu Państwa jako jego *statio fisci*.

⁹ Problem ten rysuje się obecnie bardziej na płaszczyźnie teoretycznej aniżeli w wymiarze praktycznym, gdyż statut, o którym mowa w art. 74 a ustawy z 20 grudnia 1990 r., w dużym zakresie odsyła do przepisów zarządzenia. Dzięki temu oba akty tworzą spójny system norm wykonawczych.

Aktem o istotnym znaczeniu dla Funduszu Składkowego jest jego statut.

Zgodnie bowiem z art. 35 k. c. powstanie, ustrój i ustanie osób prawnych określają właściwe przepisy. W odniesieniu do Funduszu Składkowego są to przepisy ustawy z 20 grudnia 1990 r. Jednakże w wypadkach i w zakresie w przepisach tych przewidzianych organizację i sposób działania osoby prawnej reguluje także jej statut. Art. 38 k. c. stanowi zaś, że osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie. Wobec fragmentarycznego tylko uregulowania kwestii prawno-organizacyjnych Funduszu Składkowego w ustawie statut ma więc bardzo duże znaczenie, gdyż uściśla kwestię zdolności majątkowej funduszu i stosunki funduszu z innymi osobami. Zarówno w stosunkach wewnętrznych funduszu, jak i w jego stosunkach zewnętrznych, każde działanie sprzeczne ze statutem należy ocenić jako sprzeczne z prawem.

Sposób dojścia do skutku statutu Funduszu Składkowego odzwierciedla jego nietypową sytuację prawną. Fundusz Składkowy łączy bowiem w sobie elementy osoby prawa prywatnego z elementami osoby prawa publicznego. Statut Funduszu Składkowego uchwała Rada Ubezpieczenia Społecznego Rolników, o której z pewnym uproszczeniem można powiedzieć, że reprezentuje zgromadzony w Funduszu Składkowym kapitał.¹⁰ Statut winien być jednak zatwierdzony przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, który jako organ kierujący określonym działem administracji rządowej¹¹ uwzględnia interes publiczny i dba o zgodność statutu z prawem.

Podstawa dla uchwalenia statutu Funduszu Składkowego zawarta jest w art. 76 a ust. 1 ustawy z 20 grudnia 1990 r. Treść statutu została określona przy pomocy formuły egzemplifikacyjnej („w szczególności”), co oznacza, że statut nie powinien odbiegać od wymagań stawianych statutom innych osób prawnych i zapewniać możliwość uczestniczenia Funduszu Składkowego w obrocie prawnym z poszanowaniem zasady bezpieczeństwa tego obrotu. Względem na wykładnię systemową nakazuje odwołać się do art. 35 i art. 38 k. c. Statut Funduszu Składkowego powinien więc zawierać postanowienia określające organizację i sposób działania Funduszu Składkowego i sposób działania jego organów. Do tego należy dodać postanowienia, które ustawodawca w art. 76 a ust. 1 powołanej ustawy uznał za szczególnie

¹⁰ Rada ta zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy z 20 grudnia 1990 r. reprezentuje interesy ogółu ubezpieczonych i świadczeniobiorców, dotyczące ubezpieczenia i działalności Kasy. Rada Rolników ustala wysokość składki w ubezpieczeniu wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim (art. 8 ust. 4 ustawy). Członkowie Rady powoływani są wprawdzie przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, lecz kandydatów na członków Rady zgłaszają społeczno-zawodowe organizacje rolników i związki zawodowe rolników indywidualnych o ogólnokrajowym zakresie działania. W chwili rozpoczęcia kadencji co najmniej 30 członków powinno podlegać ubezpieczeniu w pełnym zakresie, a co najmniej 10 członków powinno pobierać emeryturę lub rentę z ubezpieczenia (art. 67 ust. 1-3 ustawy).

¹¹ Art. 149 ust. 1 Konstytucji RP.

ważne, a zarazem niezbędne, to jest: zakres działania Funduszu Składkowego, tworzenie i gospodarowanie majątkiem, sposób sprawowania zarządu oraz prawa i obowiązki Rady Nadzorczej Funduszu.

Jest też rzeczą oczywistą, że statut musi być zgodny z przepisami ustawy jak również z innymi przepisami rangi ustawowej. Wymóg tego rodzaju stawia się także statutom innych osób prawnych. W wypadku osób, które nie powstają z mocy ustawy, kontrolę zachowania tego wymogu sprawuje organ rejestrowy (w obecnym stanie prawnym w przeważającej liczbie wypadków jest to sąd rejestrowy), a negatywny wynik tej kontroli skutkuje odmową wpisu osoby prawnej czy późniejszych zmian w statucie do odpowiedniego rejestru osób prawnych. Sam zaś rejestr i wpisane doń dane są jawne i dostępne dla uczestników obrotu prawnego.

Wynikają stąd dwie ważne konsekwencje. Po pierwsze domniemywa się, że statut poddany kontroli organu rejestrowego jest w razie pozytywnego wyniku tej kontroli zgodny z prawem, a co za tym idzie wszelkie działania osoby prawnej zgodne ze statutem korzystają z domniemania legalności.¹² Po drugie przyjmuje się, że postanowienia statutu są powszechnie znane. W związku z tym druga strona czynności dokonanej z daną osobą prawną nie może w ewentualnym sporze skutecznie bronić się nieznaną statutu tej osoby prawnej.

Te ogólne uwagi odnieść trzeba do statutu Funduszu Składkowego. Statut ten podlega kontroli prewencyjnej Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej i ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (art. 76 a ust. 3 ustawy z 20 grudnia 1990 r.). Zatwierdzony i ogłoszony statut korzysta z domniemania legalności i nikt nie może powoływać się na nieznaną jego postanowień. Ewentualne zmiany statutu muszą być dokonywane w tym samym trybie co i uchwalenie i stają się prawnie skuteczne najwcześniej z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym MRiGŻ, o ile uchwała o zmianie statutu nie przewiduje terminu późniejszego.

Należy podkreślić, że ani Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, ani jakikolwiek inny organ państwowy, nie uzyskał kompetencji do kontroli następczej legalności statutu. Może to budzić wątpliwości z punktu widzenia zasady legalizmu. Względem na tę zasadę wyraźnie jednak ustąpił przed względami na zasadę bezpieczeństwa obrotu i względem na zapewnienie Radzie Rolników rzeczywistej i pełnej reprezentacji interesów ogółu ubezpieczonych i świadczeniobiorców.

Wszelkie oceny zawierające w swej treści zarzut sprzeczności statutu z obowiązującym prawem – bez względu na to przez kogo są formułowane

¹² Domniemanie to może być w konkretnym wypadku, także w odniesieniu do postanowień statutowych, podważone przy wykorzystaniu specjalnych procedur (najczęściej sądowych).

– winny być przedstawione Radzie Rolników, która w razie uznania zasadności zarzutu dokona zmian w statucie. Nie ma natomiast w obecnym stanie prawnym możliwości prawnej dokonania zmian w statucie Funduszu Składkowego przez Ministra RiGŻ, ani tym bardziej zniweczenia skutków prawnych aktu zatwierdzenia statutu i usunięcia go ze sfery prawnej. Zatwierdzony i ogłoszony statut nie może być przedmiotem jakiegokolwiek władczej ingerencji ze strony organu wyposażonego jedynie w kompetencję do kontroli prewencyjnej. Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w razie wykrycia sprzeczności z prawem w zatwierdzonym i ogłoszonym statucie Funduszu Składkowego może jedynie zwrócić na to uwagę Radzie Rolników i bez użycia środków władczych sugerować wprowadzenie stosownych zmian w statucie.

Statut Funduszu Składkowego został zatwierdzony przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej i ogłoszony w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 5 marca 1997 r. (Nr 1, poz. 1). Statut ten korzysta z domniemania legalności. Za jedną z podstaw prawnych działania Funduszu Składkowego uznaje się (§ 1 pkt. 2) powołane wyżej zarządzenie z dnia 23 grudnia 1991 r., do którego dwukrotnie odwołują się szczegółowe postanowienia statutu (§ 4 pkt. 1, § 5 pkt. 1).

Takie potraktowanie stosunku statutu do powołanego zarządzenia powoduje, że ewentualna kolizja postanowień obu aktów może być usunięta przy pomocy zabiegów wykładniczych, które winny ewentualne wątpliwości interpretacyjne usuwać z korzyścią dla norm statutu. Trzeba jednak zwrócić uwagę na ewentualne przyszłe niebezpieczeństwa. Jeżeli dojdzie do zmiany przepisów zarządzenia, to powstanie problem, czy zmiana ta będzie wiązać Fundusz Składkowy i jego kontrahentów. Statut odwołuje się bowiem do zarządzenia w wersji obowiązującej w dniu 5 marca 1997 r. Późniejsza zmiana zarządzenia oznaczałaby w istocie władczą ingerencję Ministrów w treść statutu. Do tego zaś, jak wykazano wyżej, Ministrowie nie mają prawa.

Trzeba więc przyjąć, że sytuację prawną Funduszu Składkowego określają przepisy zarządzenia w wersji obowiązującej w dniu 5 marca 1997 r. Ewentualne przyszłe zmiany zarządzenia nie wpłyną na sytuację prawną Funduszu Składkowego i mogą jedynie stanowić impuls dla Rady Rolników, aby dokonać zmiany statutu w ustawowym trybie.

Na podstawy prawne działania Funduszu Składkowego składają się również akty wewnętrzne, niezbędne dla usprawnienia każdej instytucji. Akty te nie wywołują jednak skutków zewnętrznych. Nie korzystają też z domniemania legalności, a druga strona stosunku prawnego zawartego z Funduszem Składkowym może powoływać się na nieznanomość aktu wewnętrznego. Dla uniknięcia zakłóceń w działaniu Funduszu Składkowego

wymagana jest więc szczególna troska o zgodność aktów wewnętrznych z prawem powszechnie obowiązującym.

Do aktów wewnętrznych regulujących działalność Funduszu Składkowego należą:

- 1) regulamin Zarządu Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników (Warszawa, kwiecień 1997),
- 2) regulamin pracy Rady Nadzorczej Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników,
- 3) Regulamin organizacyjny Biura Zarządu Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników (Warszawa, kwiecień 1997).

Regulamin Zarządu ma swą podstawę prawną w § 17 statutu Funduszu Składkowego. Regulamin Organizacyjny Biura Zarządu wspomniany jest w § 9 ust. 1.2 regulaminu Zarządu. Kompetencje Zarządu do jego ustanowienia nie mogą być kwestionowane, gdyż Zarząd reprezentuje pracodawcę, jakim jest Fundusz Składkowy i ma prawo do wydawania regulaminów pracy dopełniających treść stosunków pracy w odniesieniu do obowiązków pracowników.¹³

Regulamin pracy Rady Nadzorczej nie powołuje się na żadną podstawę prawną. Nie ulega wątpliwości, iż względy pragmatyczne nakazują, aby każdy organ kolegialny miał ustalone stałe reguły proceduralne i aby kwestii proceduralnych nie przestrzegać według reguł tworzonych casu ad casum i ad hoc. Jest pożądane, aby te reguły proceduralne były zawarte w akcie prawnym określającym kompetencje danego organu. Zastrzeżenia musi budzić sytuacja, w której to sam organ ustala dla siebie reguły proceduralne. Jest to dopuszczalne pod warunkiem, że nie wykroczy poza reguły pochodzące z zewnątrz, zawarte w wiążących go aktach prawnych.

Organy Funduszu Składkowego

Organami Funduszu Składkowego są Zarząd i Rada Nadzorcza. Przed dokładniejszym ich omówieniem wypada poświęcić kilka słów wątpliwościom, które rodzą się w związku z pozycją Rady Rolników. Wątpliwości te rodzą się na tle sformułowań ustawy z 20 grudnia 1990 r., zgodnie z którymi „funkcje zarządu pełni z urzędu Prezes Kasy pod nadzorem Rady Rolników” (art. 76 ust. 1); „Rada Rolników pełni funkcje nadzorcze nad Funduszem Składkowym poprzez wyłonioną ze swego grona Radę Nadzorczą

¹³ Szersze teoretyczne wyjaśnienie na temat regulaminów pracy: K. Kolasiński, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Toruń 1997, s. 62-64.

Funduszu” (art. 76 a ust. 1); „Rada Rolników uchwała statut Funduszu Składkowego” (art. 76 a ust. 2).

Te sformułowania trzeba jednak wyklądać mając na uwadze ogólne określenie odnoszące się do Rady Rolników zawarte w art. 2 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym Rada Rolników reprezentuje interesy ogółu ubezpieczonych i świadczeniobiorców, dotyczące ubezpieczenia i działalności Kasy. Tytuł rozdziału 5 brzmi: „Organizacja i zakres działania Kasy oraz Rady Rolników”.

Świadczy to o tym, że nie było zamiarem ustawodawcy włączanie Rady Rolników w strukturę organizacyjną Kasy i Funduszu Składkowego. Rada Rolników została ukształtowana jako organ pozostający poza obiema strukturami, wyposażony we własne kompetencje wobec obu struktur i ich organów, samodzielnie kształtujący własną strukturę organizacyjną i tryb prac (art. 68 ust. 1).

Sytuacja prawna Rady Rolników, nietypowa i skomplikowana,¹⁴ uległa dalszemu powikłaniu w wyniku ustawy z dnia 12 września 1996 r., lecz nie uzasadnia to wniosku, że Rada Rolników stała się organem bądź to Kasy, bądź Funduszu Składkowego. Jej działania w żadnym wypadku nie mogą być przypisane Funduszowi Składkowemu. Rada Rolników jest podmiotem, znajdującym się poza Funduszem Składkowym i niewątpliwie ograniczającym jego samodzielność poprzez uchwalanie statutu i powoływanie jednego z organów Funduszu Składkowego – Rady Nadzorczej Funduszu. Rozwiązanie takie w odniesieniu do osób prawnych typu fundacyjnego jest czymś normalnym.

Również typowe dla osób prawnych typu fundacyjnego jest to, że obydwa organy powoływane są przez czynniki zewnętrzne w stosunku do Funduszu Składkowego. Chodzi o to, aby stworzyć warunki prawno-organizacyjne dla wykorzystania majątku funduszu dla celu, któremu zgodnie z ustawą ma służyć. Osoby prawne typu fundacyjnego podatne są bowiem na zjawisko, które w naukach o organizacji określa się jako autonomizacja celów. Przeciwdziałanie tego typu zjawisku jest tym bardziej konieczne, że chodzi w przypadku Funduszu Składkowego o cel publiczny o dużej doniosłości społecznej.

Rada Nadzorcza jest organem wyłonionym przez Radę Rolników z jej grona. Zgodnie z ustawą ma być ona organem ustawowo umocowanym do pełnienia za Radę Rolników funkcji nadzorczych nad Funduszem Składkowym, a ściślej rzecz ujmując nad Zarządem Funduszu (art. 76 a ust. 1 w związku z art. 76 ust. 1 ustawy z 20 grudnia 1990 r.). Usytuowanie powo-

¹⁴ Por. B. Wierzbowski, *Formalno-prawne uwarunkowania działalności samopomocowej w środowiskach wiejskich*, w: *Ubezpieczenia wzajemne szansą rozwoju wsi polskiej*. Seminarium, Jachranka, 29-31 maja 1996, s. 21.

łanych przed chwilą przepisów w ustawie, a także to, że są one wynikiem nowelizacji z 12 września 1996 r. pozwala na przyjęcie wniosku, że Rada Rolników, nie może sama nadzorować i kontrolować Funduszu Składkowego i jego organu wykonawczego (Zarządu). Funkcję tę może wykonywać tylko Rada Nadzorcza Funduszu. Rada Nadzorcza, mimo że została wyłoniona z grona Rady Rolników, jest od tej ostatniej niezależna, gdyż jest organem osoby prawnej, a nie częścią, sekcją czy komisją Rady Rolników.

Po uchwaleniu statutu Funduszu Składkowego i powołaniu Rady Nadzorczej Rada Rolników ma nader ograniczony wpływ na działalność Rady Nadzorczej Funduszu. Jest to rozwiązanie prawidłowe, gdyż zapobiega rozłożeniu odpowiedzialności za wyniki sprawowanego nad Zarządem Funduszu nadzoru. Rozwiązanie to zostało wzmocnione przez wprowadzenie niepołączalności między funkcją członka Rady Nadzorczej Funduszu a funkcją w Prezydium Rady Rolników (§ 9 ust. 5 statutu).

Rada Nadzorcza jest organem kadencyjnym, a więc jej członkowie są w zasadzie nieodwoływalni w trakcie kadencji. Wyjątki od tej zasady zostały przewidziane w § 9 ust. 7 statutu. Zgodnie z tym przepisem Rada Rolników może przed upływem kadencji Rady Nadzorczej odwołać członka tej Rady, jeżeli:

- 1) bez usprawiedliwionych przyczyn nie bierze on udziału w pracach Rady Nadzorczej w okresie 3 kolejnych posiedzeń lub zachodzą istotne przeszkody w jego dalszym udziale w pracach Rady Nadzorczej;
- 2) złożył on rezygnację z dalszego udziału w Radzie Nadzorczej.

Wyjątki te nie podlegają wykładni rozszerzającej. Ten teoretyczny pewnik może być jednak poddany w praktyce w wątpliwość. Zwraca bowiem uwagę, że ustawowe uprawnienie Rady Rolników do określenia w statucie Funduszu Składkowego obowiązków Rady Nadzorczej pozostało prawie niewykorzystane. Na Radę Nadzorczą i jej członków jako szczególnego rodzaju mandatariuszy Rady Rolników nie nałożono nawet tak typowych dla każdego mandatu obowiązków, jak obowiązek zdania sprawy z wykonania mandatu, czy choćby obowiązek współdziałania z mandantem. Należy więc przyjąć, że są to obowiązki na tyle oczywiste i wynikające z ustawowego sformułowania „Rada Rolników pełni funkcje nadzorcze (...) poprzez (...) Radę Nadzorczą Funduszu”, że było zbędne zamieszczanie ich w statucie.

Nadzór wykonywany przez Radę Nadzorczą Funduszu jest nadzorem ograniczonym. Mimo wieloznaczności określenia „nadzór”, panuje jednoznaczność co do tego, że nadzór oznacza kontrolę oraz możliwość podjęcia prawem przewidzianych środków wiążących nadzorowanego lub możliwość bezpośredniego wzruszenia (uchylenia, stwierdzenia nieważności) jego aktów.¹⁵

¹⁵ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*. Część ogólna, Toruń 1998, s. 199-201.

W uprawnieniach Rady Nadzorczej przeważają w sposób zdecydowany uprawnienia kontrolne. Postanowienia statutu nie są tu zresztą dość precyzyjne. Problemowi temu poświęcony jest § 12. Wynika z niego, że Rada Nadzorcza wykonuje stały nadzór nad działalnością Funduszu Składkowego (ust. 1). Jest to formuła na tyle ogólna, że nic z niej nie wynika. Sformułowanie to może wszakże służyć jako dyrektywa interpretacyjna pozwalająca usuwać z korzyścią dla Rady Nadzorczej wątpliwości interpretacyjne w związku z zakresem kontroli Zarządu i jego jednostek organizacyjnych. Zarząd nie może uchylić się od złożenia wyjaśnień i udostępnienia dokumentów, jeżeli żąda tego Rada Nadzorcza, a nawet poszczególni jej członkowie (ust. 2).

Niewątpliwie silną stroną wykonywanego przez Radę Nadzorczą nadzoru są przejawy kontroli prewencyjnej, która wyraża się w tym, że szereg działań Zarządu wymaga pozytywnego stanowiska Rady Nadzorczej, bez którego działanie to pozostaje bezskuteczne. Należą tu:

- 1) zgoda na nabycie lub sprzedaż nieruchomości, nabycie lub sprzedaż udziałów w spółkach prawa handlowego, akcji oraz innych papierów wartościowych (§ 7),
- 2) zatwierdzanie programów działania i rocznych planów finansowo-rzeczowych Funduszu Składkowego (§ 12 ust. 3 pkt. 1),
- 3) zatwierdzanie regulaminu Zarządu Funduszu Składkowego (§ 12 ust. 3 pkt. 2),
- 4) zatwierdzanie sprawozdania finansowego Funduszu Składkowego (§ 12 ust. 3 pkt. 3).

Wzmacniają także niewątpliwie pozycję Rady Nadzorczej jej wyłączne kompetencje stanowiące, a mianowicie:

- 1) wybór biegłego rewidenta (§12 ust. 3 pkt. 3),
- 2) ustalanie zasad organizacji Biura Zarządu Funduszu Składkowego i zasad wynagradzania jego pracowników (§12 ust. 3 pkt. 4).

Rada Nadzorcza ma też kompetencje doradcze w stosunku do Zarządu. Tak bowiem należy rozumieć kompetencję określoną w § 12 ust. 3 pkt. 6 statutu – rozpatrywanie spraw wniesionych przez Zarząd Funduszu Składkowego.¹⁶ Rada Nadzorcza nie ma jakichkolwiek możliwości prawnych do bezpośredniego wzruszenia aktów Zarządu. Nie ma też do swej dyspozycji środków nadzoru personalnego.¹⁷

¹⁶ Poprzez wniesienie jakiejś sprawy przez Zarząd Rada Nadzorcza nie nabywa kompetencji decyzyjnych, jeśli nie wynikają one z innych postanowień statutu. Rozpatrzenie sprawy przez Radę Nadzorczą może więc co najwyżej skończyć się wyrażeniem przez Radę Nadzorczą opinii. Rada Nadzorcza może też uchylić się od rozpatrzenia sprawy lub od zajęcia stanowiska. Wynika to z układu: organ nadzorujący (Rada) – organ nadzorowany – Zarząd.

¹⁷ W tym zakresie Rada Nadzorcza może działać tylko pośrednio, sygnalizując ewentualne nieprawidłowości organom posiadającym uprawnienia decyzyjne w sferze kadrowej.

Takie ukształtowanie kompetencji nadzoru mogłoby być uznane za istotny mankament, gdyby nie to, że sam Fundusz Składkowy i jego organy trzeba postrzegać jako jeden z elementów dość skomplikowanego w swej budowie systemu ubezpieczenia społecznego, w którym poszczególne elementy pozostają ze sobą w różnorodnych zależnościach. Sprawiają one, że owe brakujące kompetencje nadzorcze Rady Nadzorczej Funduszu Składkowego są zastępowane (w sensie funkcjonalnym) przez kompetencje innych członów systemu ubezpieczenia społecznego rolników i administrację rządową.

W samym zaś Funduszu Składkowym po ostatnich zmianach punkt ciężkości przesunął się w stronę działalności gospodarczej i dokonywania inwestycji kapitałowych. W tym zakresie kompetencje Rady Nadzorczej dotyczące kontroli prewencyjnej są wystarczające.

Wyrazem nowego podejścia do zadań Funduszu Składkowego i jego organów jest § 6 statutu, zgodnie z którym organy Funduszu Składkowego gospodarując majątkiem tego Funduszu dążą do powiększania tego majątku poprzez prowadzenie działalności gospodarczej i podejmowanie działań zapewniających wpływy z udziałów lub akcji spółek prawa handlowego oraz ze sprzedaży, wynajmowania lub wydzierżawiania nieruchomości. Jest to zarazem wyraźna dyrektywa wyznaczająca podstawowy kierunek działalności Rady Nadzorczej.

Zgodnie z art. 76 ust. 1 ustawy z 20 grudnia 1990 r. funkcję Zarządu Funduszu Składkowego pełni z urzędu Prezes Kasy pod nadzorem Rady Rolników. Jak już była o tym mowa, nadzór ten Rada Rolników może wykonywać jedynie poprzez wyłonioną ze swego grona Radę Nadzorczą Funduszu o przedstawionych wyżej kompetencjach. Co do zasady o personaliach Zarządu przesądził ustawodawca. Każdorazowy Prezes Kasy z urzędu pełni funkcję Zarządu Funduszu Składkowego. Prezes Kasy jest zarazem centralnym organem administracji państwowej, podległym Ministrowi Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (art. 2 ust. 2 ustawy z 20 grudnia 1990 r.), powoływanym i odwoływanym przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, złożony w porozumieniu z Radą Rolników (art. 59 ust. 1 tejże ustawy). Pełnienie przez Prezesa Kasy funkcji Zarządu mieści się w formule „wykonuje zadania przewidziane w ustawie”, zawartej w art. 59 ust. 3 ustawy z 20 grudnia 1990 r. i odnoszącej się do Prezesa Kasy.

To ustawowe umocowanie Prezesa Kasy nadaje jednocześnie zarządowi funduszu szczególny charakter, wzmacnia jego pozycję wewnątrz Funduszu Składkowego i wiąże ten fundusz środkami nadzoru personalnego z administracją rządową i Radą Rolników. Jest w tym rozwinięcie myśli, która zainspirowała powstanie Funduszu Składkowego. Użycie środków nadzoru personalnego nie jest możliwe bez uzgodnienia interesu ubezpieczonych (wyrażanych przez Radę Rolników) z interesem ogólnospołecznym