

(wyrażanym przez Prezesa Rady Ministrów i Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej).

Przesunięcie punktu ciężkości w działaniach Funduszu Składkowego w stronę środków właściwych prawu prywatnemu spowodowało jednocześnie, jak już była o tym mowa, ograniczenie silnej pozycji Zarządu Funduszu Składkowego poprzez poddanie jego działań w sferze majątkowej kontroli prewencyjnej Rady Nadzorczej. Stworzono więc w miarę równoważny układ między obydwoma organami Funduszu Składkowego, z których każdy kreowany jest przez czynnik w stosunku do Funduszu Składkowego zewnętrzny.

Zarząd Funduszu Składkowego jest niewątpliwie organem o charakterze wykonawczym. Jego zadania precyzuje § 15 statutu, posługując się formułą egzemplifikacji. Można jednak z pewnym uproszczeniem powiedzieć, że przepis ten ustanawia w istocie domniemanie kompetencji zarządu. Skoro bowiem do zadań tego organu należy „realizacja celów i zadań Funduszu Składkowego określonych w § 3” (§ 15 pkt. 1 statutu), to formułę tę należy rozumieć w ten sposób, że do kompetencji zarządu należą wszystkie sprawy Funduszu Składkowego z wyjątkiem zastrzeżonych wyraźnie dla Rady Nadzorczej.

Wśród kompetencji Zarządu dominują kompetencje ze sfery majątkowej, a zatem i do Zarządu ma w pełni zastosowanie dyrektywa zawarta w § 6 statutu, akcentująca rzetelność w zarządzaniu powierzonym mieniem społecznym oraz dbałość o prowadzenie prawidłowej gospodarki finansowej Funduszu Składkowego. Zarząd upoważniony jest do składania oświadczeń woli w imieniu Funduszu Składkowego (§ 14 statutu). Zarząd może też ustanowić pełnomocnika, zgodnie z § 16 statutu, który też upoważniony jest do składania oświadczeń woli w imieniu Funduszu Składkowego.

Fundusz Składkowy a Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Nie tylko swoista unia personalna łączy Fundusz Składkowy z Kasą Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Między obiema instytucjami występują także inne związki organizacyjne, materialno-prawne i funkcjonalne. Przede wszystkim trzeba zauważyć, iż w zakresie ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego Kasa i jej organ – Prezes mają wobec Funduszu liczne obowiązki i uprawnienia, które dotyczą gromadze-

nia i wydatkowania podstawowych środków Funduszu Składkowego (składki – świadczenia). Jest to zgodne z ustawową formułą: „Ubezpieczenie realizuje Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego” (art. 2 ust. 1).

Do obowiązków Prezesa Kasy należy więc ogłoszenie w Monitorze Polskim wysokości składki, która jest podstawowym źródłem dochodu Funduszu Składkowego.¹⁸ W związku z realizacją ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego tylko Prezes Kasy, jako centralny organ administracji państwowej, wyposażony jest we władztwo administracyjne i wydaje decyzje, które mogą mieć wpływ na dochody Funduszu Składkowego.¹⁹ Do wydawania tych decyzji Prezes Kasy może upoważnić pracowników Kasy i wyjątkowo wspólnie z Prezesem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych pracowników tego Zakładu i tylko w odniesieniu do określonych decyzji.

Nie jest więc możliwe w obecnym stanie prawnym upoważnienie do wydawania decyzji pracowników Funduszu Składkowego, a tym samym „rozbudowa w dół” Funduszu Składkowego w sferze prawa publicznego.²⁰ W postępowaniu z zakresu ubezpieczeń społecznych, również w odniesieniu do świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego, jako organ rentowy występuje Prezes KRUS, a nie Zarząd Funduszu (art. 476 § 4 in fine k.p.c.).²¹

¹⁸ Rozwiązania dotyczące ustalania wysokości składki w ubezpieczeniu wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim nie są teraz spójne. Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy wysokość tę ustala się w planie funduszu składkowego, który, jak wynikałoby z § 3 zarządzenia z dnia 23 grudnia 1991 r., powinien być sporządzony na okres roku kalendarzowego przez Prezesa Kasy po uprzednim zaopiniowaniu przez Radę Rolników i zatwierdzonej przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, po zasięgnięciu opinii Ministra Finansów. Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 12 września 1996 r. spowodowały, że składka ustalana jest teraz przez Radę Rolników (art. 8 ust. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r.). Tym samym powstała kolizja między dwoma przepisami ustawy. Kolizję tę należy usunąć zgodnie z zasadą *lex posterior*.

Tym samym wysokość składki nie jest ustalana w planie Funduszu Składkowego, lecz przez Radę Rolników, która winna kierować się zasadami określonymi w art. 77 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. Występuje też kolizja – w odniesieniu do zatwierdzania rocznego planu finansowo-rzeczowego Funduszu Składkowego – między § 3 ust. 1 zarządzenia z dnia 23 grudnia 1991 r. a § 12 ust. 3 pkt. 1 statutu Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników. Kolizję tę usunąć trzeba na korzyść norm statutu.

¹⁹ Zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. są to przede wszystkim decyzje w sprawach: podlegania ubezpieczeniu oraz ustania ubezpieczenia (pkt. 1), ustalenia prawa do świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia i ich indywidualnego wymiaru (pkt. 3), zwrotu nienależnie pobranych świadczeń (pkt. 6), przyznania odsetek za opóźnienie w wypłacie świadczeń (pkt. 7).

²⁰ Nie ma przeszkód do takiej rozbudowy w tej sferze, w której Fundusz Składkowy nawiązuje stosunki prawa prywatnego. Nie ma też zasadniczych przeszkód, aby Fundusz Składkowy wykorzystywał tu potencjał kadrowy oddziałów regionalnych i placówek terenowych Kasy.

²¹ Zob. także B. Wierzbowski, *Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego jako forma organizacyjna ubezpieczenia społecznego*, s. 17-18, nota 9.

Zgodnie z art. 41 ustawy z 20 grudnia 1990 r. Kasa dokonuje poboru składek na ubezpieczenie. Jeżeli pobór składki następuje w gotówce, inkasentem może być inna niż pracownik Kasy upoważniona osoba. Nie ma więc przeszkód prawnych, aby w system inkasa składek (również na ubezpieczenia emerytalno-rentowe) włączyć pracowników Funduszu Składkowego. Do Kasy należy jednak obsługa organizacyjna ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego, a także ustalanie okoliczności i przyczyn wypadku przy pracy rolniczej (art. 45 ust. 4 ustawy z 20 grudnia 1990 r.). Obsługa organizacyjna polega na prowadzeniu ewidencji okresów podlegania ubezpieczeniu i opłacania składek za ubezpieczonego oraz wydawaniu legitymacji dla ubezpieczonych.

Egzekucję należności wynikających z prawomocnych decyzji Prezesa Kasy – w tym również tych, które dotyczą należności związanych z ubezpieczeniem wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim – prowadzą organy właściwe do egzekucji zobowiązań podatkowych (art. 51 ustawy z 20 grudnia 1990 r.). Należy przyjąć, że w roli wierzyciela występuje tu Prezes Kasy, a nie Fundusz Składkowy, gdyż przyznanie uprawnień wierzyciela podmiotowi, który nie jest organem administracji publicznej, wymagałoby wyraźnego uregulowania ustawowego, którego w obecnym stanie prawnym, gdy chodzi o Fundusz Składkowy, nie ma. W art. 52 ustawy z 20 grudnia 1990 r. zawarte są odesłania w sprawach nie uregulowanych w ustawie do przepisów o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych, a ponadto stwierdza się, że:

- 1) do składek na ubezpieczenie stosuje się odpowiednio przepisy o zobowiązaniach podatkowych,²²
- 2) do przyznawania świadczeń z ubezpieczenia i do ich wypłaty stosuje się odpowiednio przepisy regulujące przyznawanie analogicznych świadczeń przysługujących pracownikom i członkom ich rodzin oraz wypłatę tych świadczeń.

Zasady zwrotu nienależnie pobranych świadczeń oraz ustalania odsetek za opóźnienie w wypłacie świadczeń określają przepisy o ubezpieczeniu społecznym. Te wszystkie odesłania stosuje się również do ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego, z tym że odnoszą się one bezpośrednio do Prezesa Kasy (jako organu rentowego, wierzyciela publicznego i organu administracji publicznej). Do Funduszu Składkowego odesłania te odnoszą się jedynie pośrednio, gdyż Fundusz Składkowy nie nawiązuje stosunku ubezpieczenia z rolnikami i członkami ich rodzin. Stosunek ten jest nawiązywany i wykonywany poza Funduszem Składkowym, który ma jedynie stwarzać możliwości prawne, organizacyjne i finansowe dla

²² Obecnie są to przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja podatkowa* (Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.). Zob. art. 341 tej ustawy.

funkcjonowania ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego. Nawet uprawnienie do tzw. regresu ubezpieczeniowego (art. 56 ustawy z 20 grudnia 1990 r.) zostało przyznane Prezesowi Kasy, który może dochodzić od osoby odpowiedzialnej cywilnie za wypadek przy pracy rolniczej zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia z ubezpieczenia z tytułu wypadku przy pracy albo choroby zawodowej.

Szczegółową organizację Kasy określa statut nadany rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 1 marca 1994 r. w sprawie nadania statutu Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Dz. U. Nr 33, poz. 120) i stanowiący załącznik do tego rozporządzenia. Należy uznać, że zdezaktualizował się § 5 ust. 3 pkt. 2 powołanego statutu, zgodnie z którym Centrala Kasy zapewnia obsługę techniczno-biurową Funduszowi Składkowemu Ubezpieczenia Społecznego Rolników. Po wejściu w życie statutu Funduszu Składkowego jest to niewątpliwie zadanie Zarządu Funduszu Składkowego (§ 13 zdanie drugie statutu), a koszty działalności Biura Funduszu winny być finansowane z Funduszu Składkowego.²³

Kasa w zakresie ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego prowadzi również działania oparte nie tylko na przymusie administracyjnym, lecz także i takie, przy których stosuje inne metody działania. Działania te niewątpliwie wspierają Fundusz Składkowy. Chodzi tu przede wszystkim o działania z zakresu prewencji i rehabilitacji (art. 63 i 64 ustawy z 20 grudnia 1990 r.), które w swym założeniu mają służyć zmniejszeniu wydatków Funduszu Składkowego na świadczenia pieniężne.²⁴ Kasa finansuje też z Funduszu Składkowego w oparciu o decyzję Prezesa podjętą w porozumieniu z Radą Rolników lub na jej wniosek swą własną działalność polegającą na udzielaniu pomocy w powstawaniu i działalności towarzystw ubezpieczeń wzajemnych.²⁵

Najściślejsze i wielorakie powiązania między Kasą a Funduszem Składkowym występują na płaszczyźnie finansowej. W tym zakresie zdolność

²³ Zagadnienie to nie zostało wszakże jednoznacznie uregulowane. Przepisy są tu nie-spójne i sprzeczne. Zgodnie z § 3 pkt. 4 statutu finansowanie kosztów zarządzania Funduszem Składkowym wchodzi w zakres działalności Funduszu Składkowego. Do zadań zarządu należy realizacja wszystkich celów i zadań określonych w § 3 statutu (§ 15 pkt. 1 statutu), a zadania swe Zarząd wykonuje przy pomocy Biura Zarządu Funduszu Składkowego (§ 13 statutu). Gdyby jednak literalnie wyklądać § 5 statutu, zawierający odesłanie do § 11 ust. 3 zarządzenia z dnia 23 grudnia 1991 r., to można dojść do wniosku, że Fundusz Składkowy nie finansuje swych kosztów zarządzania. Wniosek taki stałby jednak w oczywistej sprzeczności z art. 77 ust. 1 ustawy z 20 grudnia 1990 r., zgodnie z którym koszty zarządzania Funduszem Składkowym obciążają sam Fundusz. Nasuwające się wątpliwości należy więc usuwać z korzyścią dla takiej wykładni przepisów wykonawczych, która będzie zgodna z ustawą.

²⁴ Szerzej na ten temat: B. Wierzbowski, *Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego jako forma organizacyjna ubezpieczenia społecznego*, s. 12-13.

²⁵ Art. 66 w związku z art. 77 ust. 1 ustawy z 20 grudnia 1990 r. i § 3 pkt. 3 statutu Funduszu Składkowego.

Funduszu Składkowego do rozporządzania majątkiem doznaje wielu ograniczeń. O jednym z nich była mowa wyżej. Chodzi o finansowanie działalności Kasy, polegające na pomocy w powstawaniu i działalności towarzystw ubezpieczeń wzajemnych. Wydatki na ten cel nie mogą przekroczyć 1% planowanych wydatków funduszu w danym roku (art. 77 ust. 3 ustawy z 20 grudnia 1990 r.).

W przypadkach przewidzianych w art. 79 ust. 3 ustawy z 20 grudnia 1990 r. – a więc wtedy gdy nie ma możliwości pokrycia niedoboru z funduszu rezerwowego – niedobór funduszu administracyjnego, który jest funduszem Kasy może być pokryty z Funduszu Składkowego. Z Funduszu Składkowego dokonuje się też obowiązkowych odpisów na fundusze Kasy: administracyjny oraz prewencji i rehabilitacji. Odpisy na fundusz administracyjny wynoszą 4,5% planowanych wydatków Funduszu Składkowego (art. 79 ust. 2), a odpisy na fundusz prewencji i rehabilitacji – 1% (art. 80 ust. 2 ustawy z 20 grudnia 1990 r.). Fundusze te są także podstawą dla tworzenia innych funduszy: rezerwowego²⁶ i motywacyjnego.²⁷ Ten jednostronny przepływ środków finansowych jest częściowo równoważony przez wprowadzenie możliwości udzielenia funduszowi składkowemu pożyczki z funduszu rezerwowego Kasy w razie powstania niedoboru Funduszu Składkowego i w wysokości niezbędnej do pokrycia niedoboru (art. 77 ust. 4 ustawy z 20 grudnia 1990 r.).

W świetle powyższego wyraźnie wynika, że obsługa finansowa rolniczego ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego, o której mowa w § 3 pkt. 1 statutu Funduszu Składkowego, ogranicza się do tego, że Fundusz Składkowy jest podmiotem majątku przeznaczonego na wypłatę świadczeń z tego ubezpieczenia, natomiast większość czynności składających się na pojęcie obsługi finansowej (przede wszystkim wymierzanie i pobór składek) dokonuje Prezes Kasy i upoważnieni przezeń pracownicy oraz komórki organizacyjne Kasy. Znacznie precyzyjniej istotę stosunków między Kasą a Funduszem Składkowym ujmuje § 11 ust. 1 zarządzenia z 23 grudnia 1991 r. (Fundusz Składkowy jest przeznaczony na finansowanie świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego (...)). Błędem tego ujęcia jest to, że traktuje ono Fundusz Składkowy

²⁶ Fundusz ten przeznaczony jest na pokrywanie niedoborów funduszu administracyjnego oraz funduszu prewencji i rehabilitacji i tworzony jest z nadwyżek tych funduszy oraz z dochodów z lokat na rachunkach bankowych z terminowym oprocentowaniem i w papierach wartościowych emitowanych lub gwarantowanych przez państwo (art. 81 ustawy z 20 grudnia 1990 r.).

²⁷ Fundusz motywacyjny ma fakultatywny charakter. Może być tworzony przez Prezesa Kasy, w porozumieniu z Radą Rolników, w ramach odpisu na fundusz administracyjny, naliczanego z funduszu składkowego. Funduszem motywacyjnym dysponuje Prezes Kasy w porozumieniu z Przewodniczącym Rady Rolników, na podstawie regulaminu uchwalonego przez Radę Rolników (art. 81 a ustawy z 20 grudnia 1990 r.).

przedmiotowo. W istocie bowiem to majątek Funduszu Składkowego przeznaczony jest na te cele.

Mylnego sformułowania polegającego na przedmiotowym traktowaniu Funduszu Składkowego i zacieraniu różnicy między stroną podmiotową i przedmiotową funduszu nie ustrzegł się zresztą sam ustawodawca.²⁸ Pojęcia takiego trudno wszakże uniknąć w wypadku osoby prawnej typu fundacyjnego i w dodatku tak ściśle związanej z państwową jednostką organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej, którą jest Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Fundusz Składkowy a Rada Rolników

Rada Rolników, jak już wspomniano, jest specyficznym podmiotem w strukturze organizacyjnej ubezpieczenia społecznego rolników. Reprezentuje ona interesy ogółu ubezpieczonych i świadczeniobiorców dotyczące ubezpieczenia i działalności Kasy. Nie można jej traktować jako organu Kasy czy Funduszu Składkowego. Wobec obu struktur Rada Rolników jest czynnikiem zewnętrznym, choć ściśle powiązanim organizacyjnie z działalnością obu tych podmiotów.

Rada Rolników ma własne, ustawowo określone kompetencje. Jest więc kolegialnym organem administracji publicznej z zakresu ubezpieczenia społecznego, nie powiązanim ani z administracją rządową, ani samorządową i nie wyposażonym w osobowość prawną. Rada Rolników została wyposażona w uprawnienia wobec Funduszu Składkowego. Należy się w tym dopatrywać zamiaru ustawodawcy przeciwdziałania zjawisku autonomizacji celów osoby prawnej. Uprawnieniom Rady Rolników odpowiadają ograniczenia Funduszu Składkowego jako osoby prawnej. Przepisy odnoszące się do układu stosunków między Radą Rolników a Funduszem Składkowym należy wyklądać, mając na uwadze kilka oczywistych, wyjściowych założeń:

- po pierwsze – między obydwoma podmiotami winna istnieć współpraca podporządkowana temu samemu celowi, jakim jest optymalna realizacja ubezpieczenia społecznego rolników;
- po drugie – osobowość prawna Funduszu Składkowego uniemożliwia wkraczanie w jego działalność przez Radę Rolników bez wyraźnego upoważnienia ustawowego;

²⁸ Por. art. 77 ust. 1 ustawy z 20 grudnia 1990 r., w którym o funduszu składkowym mówi się zarówno w znaczeniu przedmiotowym („jest przeznaczony”), jak i podmiotowym („ze środków funduszu składkowego”).

- po trzecie – stosunki między Radą Rolników a Funduszem Składkowym mają charakter administracyjno-prawny, a więc wykluczona jest równorzędność stron tych stosunków;
- po czwarte – Rada Rolników jest wyposażona we władztwo administracyjne wobec Funduszu Składkowego w takim zakresie, w jakim wykonuje wobec Funduszu Składkowego ustawowo zleczone funkcje z zakresu administracji publicznej.

Mając na uwadze te założenia należy interpretować art. 76a ustawy z 20 grudnia 1990 r. Rada Rolników wyłania ze swego grona Radę Nadzorczą Funduszu. Możliwości odwołania członków tej Rady w trakcie kadencji są dość szerokie, gdyż wyraża się w tym nadzór personalny Rady Rolników nad osobami wybranymi do Rady Nadzorczej Funduszu. Rada Rolników uchwała statut Funduszu Składkowego, przez co należy rozumieć również możliwość zmiany tego statutu, pod warunkiem zachowania ustawowego trybu przewidzianego dla uchwalenia statutu.

Między Radą Rolników a Radą Nadzorczą winna istnieć współpraca, gdyż Rada Nadzorcza winna realizować te same cele, które formułuje Rada Rolników. To założenie nie zostało precyzyjnie przełożone na postanowienia statutu Funduszu Składkowego. Stąd też niemożliwa jest jakakolwiek bezpośrednia ingerencja Rady Rolników w działalność Funduszu Składkowego i jego organu – Rady Nadzorczej.

Można przypuszczać, że Rada Rolników, uchwalając statut przyjęła założenie, że jedność celów Rady Rolników i organu wyłonionego z jej grona jest czymś tak oczywistym, iż nie trzeba formalizować stosunków między tymi organami, a ewentualne uzgodnienia i wzajemne wyjaśnianie sobie punktów widzenia co do szczegółowych problemów następować będą na płaszczyźnie niesformalizowanej współpracy.

Słuszność tego założenia potwierdzi praktyka, a zwłaszcza wyniki finansowe Funduszu Składkowego z jego działalności gospodarczej i inwestycji na rynku kapitałowym. Będą to obiektywne mierniki działalności Rady Nadzorczej Funduszu Składkowego i jeżeli będą one negatywne, to niewątpliwie mogą stanowić uzasadnienie dla zastosowania najostrożniejszego środka nadzoru personalnego, jakim jest odwołanie członków Rady Nadzorczej w trakcie kadencji (§ 9 ust. 7 pkt. 1 in fine statutu). Trudno bowiem o bardziej „istotne przeszkody w jego dalszym udziale w pracach Rady Nadzorczej” niż brak dbałości członka Rady Nadzorczej o interesy majątkowe Funduszu Składkowego.

Rada Rolników ma istotne kompetencje w sferze związanej z kształtowaniem dochodów Funduszu Składkowego pochodzących ze składek. Nie ma natomiast bezpośrednich środków oddziaływania na te dochody Funduszu Składkowego, które pochodzą z działalności gospodarczej i inwestycji na rynku kapitałowym. Obie części majątku Funduszu Składkowego pozo-

stają ze sobą w ścisłym związku i podporządkowane są temu samemu celowi – jak najlepszemu funkcjonowaniu ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego.

Wzajemna współpraca i wymiana informacji między Radą Rolników a Radą Nadzorczą Funduszu Składkowego niezbędna jest ze względu na zające się kompetencje obu organów. Chodzi mianowicie o kompetencję Rady Rolników do ustalania wysokości składki (art. 8 ust. 4 ustawy z 20 grudnia 1990 r.), o której mówi się też, że ma być ustalona w planie Funduszu Składkowego (art. 8 ust. 2 ustawy), i kompetencję Rady Nadzorczej Funduszu Składkowego do zatwierdzania rocznych planów finansowo-rzeczowych Funduszu Składkowego (§ 12 ust. 3 pkt. 1 statutu), w których wpływy ze składek odgrywają istotną rolę. Powoływane postanowienia ustawy i statutu nie są ze sobą spójne.²⁹

Niespójności te dają się jednak usunąć w drodze wykładni. Wykładnia ta musi być oparta na założeniu o wyższości norm ustawy nad postanowieniami statutu, racjonalności ustawodawcy, który nie stanowi norm sprzecznych ze sobą i na zasadzie *lex posterior derogat legi priori*. Przy takich założeniach trzeba przyjąć, że ustalona przez Radę Rolników wysokość składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie jest w planie Funduszu Składkowego elementem nie ulegającym zmianie w procedurze przygotowywania i zatwierdzania planu ani przez Zarząd, ani przez Radę Nadzorczą Funduszu Składkowego, a sam Fundusz Składkowy winien przez swe organy informować Radę Rolników o swych wynikach finansowych, które przecież mają istotny wpływ na treść uchwały Rady Rolników o wysokości składki. Tym samym Rada Rolników wpływa na przeznaczenie również tych zasobów majątkowych Funduszu Składkowego, które pochodzą z jego działalności gospodarczej lub inwestycji na rynku kapitałowym.

Radzie Rolników przysługuje też inicjatywa wystąpienia do Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z wnioskiem o ustanowienie w drodze rozporządzenia ulg w wysokości składki. Bez wniosku Rady Rolników Minister RiGŻ nie może ustanowić takich ulg (art. 8 ust. 5 ustawy z 20 grudnia 1990 r.).

W podobny sposób została ukształtowana relacja między Radą Rolników a Ministrem RiGŻ, gdy chodzi o rozszerzanie zakresu uprawnień do świadczeń z ubezpieczenia z tytułu wypadku przy pracy rolniczej, w art. 11 ust. 2 ustawy, z tym że tym razem chodzi o współudział Rady Rolników w kształtowaniu strony wydatków Funduszu Składkowego. Podobnie jest gdy chodzi o kształtowanie wysokości świadczeń. Wysokość i uprawnienia do świadczeń zostały uregulowane ustawowo, lecz Rada Rolników może

²⁹ O niespójności z § 3 ust. 1 zarządzenia z dnia 23 grudnia 1991 r. była już wcześniej mowa (przypis 18).

wnioskować do Ministra RiGŻ o modyfikację w drodze rozporządzenia tych ustawowych uregulowań (art. 13 ust. 3, art. 14 ust. 3, art. 15 ust. 2 ustawy z 20 grudnia 1990 r.).

Zgodnie z art. 69 ustawy z 20 grudnia 1990 r. Rada Rolników ma prawo kontrolować i oceniać działalność Kasy. Przepis ten jasno kształtuje relację: kontrolujący (Rada Rolników) – kontrolowany (Kasa). Relacji tych nie można rozciągać na inny podmiot, jakim jest Fundusz Składkowy, nawet jeśli uwzględni się to, że Prezes Kasy pełni z urzędu funkcję zarządu Funduszu Składkowego.

O ile taka wykładnia mogła przed dniem 1 stycznia 1997 r. budzić wątpliwości, gdyż oddzielenie Funduszu Składkowego od Kasy nie było na płaszczyźnie organizacyjnej i prawnej dość wyraziste, o tyle po dniu 1 stycznia 1997 r. nie ma żadnych wątpliwości, iż art. 69 – podobnie jak i art. 74³⁰ – nie można odnosić do relacji: Rada Rolników – Fundusz Składkowy. Ustawodawca mógł zasadnie przypuszczać, iż po poszerzeniu zdolności majątkowej Funduszu Składkowego i po przyznaniu Radzie Rolników stosownych uprawnień nadzorczych (pełnienie funkcji nadzorczej poprzez wyłonioną ze swego grona Radę Nadzorczą Funduszu, uchwalenie statutu i ewentualnych jego zmian) Rada Rolników zadba o skonkretyzowanie w uchwalonym przez siebie statucie funkcji kontrolnej – nadzór nie może wszakże funkcjonować bez kontroli – i obowiązków Rady Nadzorczej Funduszu wobec siebie samej.

Tak się jednak nie stało. W tym zakresie Rada Rolników nie skorzystała ze swych uprawnień. W wyniku tego, co jest najistotniejsze, w relacjach kontrolnych Rada Rolników – Fundusz Składkowy znajduje się na płaszczyźnie nadzoru personalnego nad powołanymi przez Radę Rolników członkami Rady Nadzorczej Funduszu.

Po nowelizacji art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. powstała dodatkowa relacja między Radą Rolników a Funduszem Składkowym polegająca na tym, że fundusz ten ma obowiązek ze swego majątku finansować bezpośrednio koszty funkcjonowania Rady Rolników. Przepis ten ze względu na to, że zawiera ograniczenie praw osoby prawnej, nie podlega wykładni rozszerzającej. Ustawa nie przewiduje procedury rozstrzygnięcia konfliktów, które na tle tego przepisu mogą powstać. Problem nie został też uregulowany w statucie. Ewentualne wątpliwości co do zakresu bezpośrednich kosztów funkcjonowania Rady Rolników, rozstrzygać więc będzie Rada Nadzorcza Funduszu, zatwierdzając lub odmawiając zatwierdzenia przedstawionego przez Zarząd rocznego planu finansowo-rzeczowego Funduszu

³⁰ Przepis ten konkretyzuje relację kontrolną: Rada Rolników – Kasa, przewidując obowiązek Prezesa Kasy do corocznego przedstawiania Radzie Rolników sprawozdania z działalności Kasy.

Składkowego (§ 12 ust. 3 pkt. 1). Z punktu widzenia relacji: nadzorujący (Rada Rolników) nadzorowany (Fundusz Składkowy) jest to rozwiązaniem paradoksalnym.

Zauważyć przy tym trzeba, że przesunięcie środków służących finansowaniu bezpośrednich kosztów funkcjonowania Rady Rolników następuje na rzecz Kasy, a nie na rzecz Rady Rolników, gdyż to Prezes Kasy, a nie sama Rada zapewnia obsługę prac Rady Rolników (art. 68 ust. 6 ustawy z 20 grudnia 1990 r.).

Majątek Funduszu Składkowego

Majątek Funduszu Składkowego tworzy się ze składek na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. Jest to podstawowe źródło majątku Funduszu Składkowego, istniejące od momentu wejścia w życie ustawy z 20 grudnia 1990 r. (art. 77 ust. 2 w wersji obowiązującej przed 1 stycznia 1997 r.). Trzeba zauważyć, iż takie wąskie ujęcie źródeł majątku Funduszu Składkowego było bardzo niepraktyczne, gdyż zwężyło zdolność majątkową Funduszu Składkowego, co przy osobach prawnych powołanych do życia z mocy ustawy ma ten praktyczny wymiar, że każde oceniać jako nielegalne te wszystkie źródła majątku, które nie zostały wymienione w ustawie.

Ścisła wykładnia nakazywałaby na przykład przyjąć, że odsetki z tytułu opóźnienia w zapłacie składek, czy odsetki wynikające z umowy rachunku bankowego zawartej przez Fundusz Składkowy, nie mogą stanowić majątku Funduszu Składkowego. Taka wykładnia prowadzi do absurdu. Absurd ten został usunięty przez zarządzenie z dnia 23 grudnia 1991 r. wydane na podstawie upoważnienia do określenia szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej Kasy i – jak należy przyjąć w drodze wykładni systemowej – również Funduszu Składkowego.

Zarządzenie to poprawia oczywisty błąd ustawodawcy, poszerzając zdolność majątkową Funduszu Składkowego. W tej części legalność zarządzenia musi budzić wątpliwości, gdyż w istocie zarządzenie zawiera rozszerzającą wykładnię przepisów ustawy, pochodzącą od naczelných organów administracji państwowej, nie wyposażonych w uprawnienia władcze wobec Funduszu Składkowego. Wykładnia ta miała jednak swe uzasadnienie w wynikach wspomnianego wyżej rozumowania (*reductio ad absurdum*) i wykładni celowościowej. Była to wykładnia dla Funduszu Składkowego korzystna i zapewne dlatego przez nikogo nie kwestionowana.

Zgodnie z § 11 ust. 2 zarządzenia z 23 grudnia 1991 r., obowiązującym od 1 stycznia 1992 r., przychodami Funduszu Składkowego poza składkami były:

- 1) odsetki z tytułu zwłoki w opłacaniu składek,
- 2) kwoty z tytułu zwrotu nienależnie pobranych świadczeń,
- 3) kwoty z tytułu zwrotu – w myśl art. 56 ustawy – wydatków na świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego,
- 4) wpływy z tytułu innych wierzytelności cywilnoprawnych funduszu,
- 5) odsetki od środków na rachunkach bankowych,
- 6) wpływy z tytułu kredytów bankowych oraz pożyczek z funduszu rezerwowego zaciąganych na uzupełnienie środków funduszu,
- 7) darowizny i dobrowolne wpłaty.

Ułomność pierwotnego rozwiązania ustawowego została w nowelizacji z dnia 12 września 1996 r. poprawiona w ten sposób, że jako druga grupa źródeł majątku Funduszu Składkowego, zostały wskazane „inne źródła określone w statucie funduszu” (art. 77 ust. 2 znowelizowanej ustawy z 20 grudnia 1990 r.). W ten sposób poszerzono zdolność majątkową funduszu, pozostawiając skonkretyzowanie ustawowej formuły Radzie Rolników i Ministrowi Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Formuła ta została skonkretyzowana z dniem wejścia w życie statutu Funduszu Składkowego (5 marca 1997 r.) w § 4 tego statutu. Przepis ten odsyła do omówionego wyżej § 11 ust. 2 zarządzenia z dnia 23 grudnia 1991 r., a nadto poszerza źródła majątku Funduszu Składkowego o:

- dochody z działalności gospodarczej,
- wpływy z udziałów lub akcji spółek prawa handlowego,
- wpływy ze sprzedaży, wynajmowania lub wydzierżawiania nieruchomości.

Poszczególne składniki majątku Funduszu Składkowego mają więc różną genezę i różny charakter prawny. „Stare” składniki (składki i świadczenia bezpośrednio z nimi związane) mają naturę publiczno-prawną. „Nowe” składniki mają naturę cywilno-prawną, gdyż pochodzą ze stosunków cywilnych, w których Fundusz Składkowy jest stroną. Nie ma jednak podstaw, aby w sensie prawnym dzielić majątek Funduszu Składkowego na dwie odrębne masy majątkowe.

W sensie prawnym majątek Funduszu Składkowego jest jeden. Za niedopatrzanie ustawodawcy należy więc uznać pozostawienie po nowelizacji niezmienionego brzmienia zdania drugiego art. 77 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r., zgodnie z którym tylko składki powinny zapewnić pełne pokrycie wydatków oraz odpowiedniej części odpisów, o których mowa w art. 79 ust. 2 i art. 80 ust. 2 ustawy. Nie byłoby sensu rozszerzania zdolności majątkowej Funduszu Składkowego (wiążą się z tym nieraz również zwiększone wydatki), gdyby po starym wydatki miały być pokrywane tylko ze składek.

Gdyby przychody inne niż składki nie mogły być przeznaczane na pokrycie wydatków Funduszu Składkowego, to tworzyłyby zamkniętą, ciągle powiększającą się masę majątkową, bez określonego w ustawie przeznaczenia. Taką interpretację, wychodząc z założenia o jedności majątku Funduszu Składkowego i kierując się względami racjonalności i celowości, należy odrzucić.

Osoby prawne utworzone w drodze ustawy nie mają zdolności upadłościowej. To powoduje, że ustawodawca ogranicza zdolność takich osób do zaciągania zobowiązań i ich obowiązki publiczno-prawne, co może przybrać postać ustawowego reglamentowania wydatków takich osób. Również Fundusz Składkowy jest osobą prawną utworzoną w drodze ustawy, w ściśle określonym celu (urzeczywistnienie zasady solidarności grupowej w odniesieniu do ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego), nie ma zdolności upadłościowej, a jego zdolność do zaciągania zobowiązań i wydatki podlegają ustawowej reglamentacji. Popadnięcie Funduszu Składkowego w długi powoduje bowiem konieczność podniesienia wysokości składki.

Majątek Funduszu Składkowego może być przeznaczony także na finansowanie bezpośrednich kosztów funkcjonowania Rady Rolników, kosztów zarządzania Funduszem Składkowym i wykonywania jego zobowiązań jako osoby prawnej (art. 77 ust. 1 ustawy z 20 grudnia 1990 r.). Ustawodawca uregulował przeznaczenie majątku Funduszu Składkowego w sposób wyczerpujący, nie pozostawiając tej kwestii do uregulowania w statucie Funduszu Składkowego. Powiązanie wydatków Funduszu Składkowego z postanowieniami statutu występuje jednak w sposób naturalny w odniesieniu do kategorii „koszty wykonywania zobowiązań Funduszu Składkowego jako osoby prawnej”. Kategoria ta jest bowiem naturalną konsekwencją poszerzenia w statucie dochodów funduszu poprzez wpływy z działalności gospodarczej włącznie z wpływami z udziałów lub akcji spółek prawa handlowego i z wpływami ze sprzedaży, wynajmowania lub wydzierżawiania nieruchomości. Samo zaś tworzenie i gospodarowanie majątkiem może być uregulowane w statucie (art. 76 a ust. 2 ustawy z 20 grudnia 1990 r.). Te dwie kategorie działań wymagają ze swej natury zaciągania i regulowania zobowiązań, a więc wydatków z majątku Funduszu Składkowego. Stąd też nie budzi wątpliwości – z punktu widzenia legalności – określenie w statucie przeznaczenia majątku Funduszu Składkowego na finansowanie:

- 1) prowadzenia działalności gospodarczej, a zwłaszcza działalności usługowej w zakresie rehabilitacji zawodowej,
- 2) dokonywania inwestycji kapitałowych,
- 3) nabywania nieruchomości, z wyłączeniem nieruchomości rolnych.³¹

³¹ § 5 pkt. 2 w związku z § 3 pkt. 7-9 statutu.

Zdolność Funduszu Składkowego do zaciągania zobowiązań jest, jak wynika z powyższego, rozległa. Może to stwarzać niebezpieczeństwo trwałego lub chociażby przejściowego zakłócenia równowagi finansowej. Uniknięciu tego niebezpieczeństwa ma służyć statutowe ukształtowanie relacji między organami Funduszu Składkowego. Roczne plany finansowo-rzeczowe Funduszu Składkowego, sporządzane przez Zarząd, są zatwierdzane przez Radę Nadzorczą (§ 12 ust. 3 pkt. 1 w związku z § 15 pkt. 2 statutu).

Zgody Rady Nadzorczej wymagają następujące czynności:

- 1) nabycie lub sprzedaż nieruchomości,
- 2) nabycie lub sprzedaż udziałów w spółkach prawa handlowego, akcji oraz innych papierów wartościowych.³²

Przepis statutu dotyczący zgody Rady Nadzorczej na wymienione w nim czynności wymaga ścisłej wykładni. Przede wszystkim należy zauważyć, iż przepis ten zawiera inną treść niż przepis odnoszący się do zatwierdzania rocznych planów finansowo-rzeczowych. W planach tych uwidocznione będą przewidywane wydatki i spodziewane przychody z nabywania lub sprzedaży dóbr, o którym mowa w § 7 statutu: Konkretyzacja tych zamierzeń następuje przez dokonywanie stosownych czynności prawnych.

Nietrudno zauważyć, iż czynności prawne, o których mowa w § 7 statutu, to czynności o dużym ciężarze gatunkowym z ekonomicznego punktu widzenia i związane z dużym ryzykiem. Stąd też wymagają zgody Rady Nadzorczej, która wykonuje stały, a nie okazjonalny nadzór nad działalnością Funduszu Składkowego (§ 12 ust. 1 statutu). Zgoda różni się od upoważnienia czy zatwierdzenia i oznacza wyrażenie pozytywnego stosunku do czyichś zamierzeń przed ich spełnieniem. Zgoda to pozytywny stosunek, przybierający formę uchwały Rady Nadzorczej, do projektowanego przez Zarząd oświadczenia woli, którego treścią miałyby być nabycie lub sprzedaż konkretnej nieruchomości, nabycie lub sprzedaż udziałów w konkretnych spółkach prawa handlowego, konkretnych akcji czy konkretnych innych papierów wartościowych.

Zgoda Rady Nadzorczej stwarza Zarządowi prawną możliwość złożenia stosownego oświadczenia woli. Nie oznacza jednak obowiązku Zarządu do złożenia takiego oświadczenia. Może się bowiem okazać, że skutkiem zmiany okoliczności konkretne czynności mogłyby okazać się dla Funduszu Składkowego niekorzystne.

Może budzić wątpliwości jednakowe potraktowanie nabycia lub sprzedaży nieruchomości i nabycia lub sprzedaży udziałów w spółkach prawa handlowego, akcji oraz innych papierów wartościowych. Wątpliwości te nie pozwalają jednak na odejście od wykładni językowej stosownych postanowień statutu, gdyż ta jest jednoznaczna. Prawdopodobnie chodzi tu

³² § 7 statutu.

o zminimalizowanie ryzyka wiążącego się z tego rodzaju czynnościami. Warto bowiem zauważyć, iż w odniesieniu do środków funduszu rezerwowego sam ustawodawca wprowadził ograniczenia w dysponowaniu tymi środkami.³³ Zgodne więc z zamiarem ustawodawcy są omawiane wyżej postanowienia statutu, które wprawdzie nie służą aktywności Funduszu Składkowego na rynku kapitałowym, lecz zwiększają stopień bezpieczeństwa dokonywanych przez Fundusz Składkowy inwestycji na tym rynku.

Działalność gospodarcza Funduszu Składkowego

Dopuszczalność prowadzenia działalności gospodarczej przez Fundusz Składkowy przed dniem 1 stycznia 1997 r. budzić musiała zasadnicze wątpliwości, gdyż ustawowa formuła Funduszu Składkowego niewątpliwie nie była dostosowana do takiej działalności. W obecnym stanie prawnym sama zasada nie budzi wątpliwości. Fundusz Składkowy może prowadzić działalność gospodarczą. Niemniej przy wykładaniu i stosowaniu przepisów statutu odnoszących się do działalności gospodarczej Funduszu Składkowego należy mieć na uwadze specyficzne cechy Funduszu Składkowego jako podmiotu gospodarczego i wynikające stąd konsekwencje.

Po pierwsze: działalność gospodarcza Funduszu Składkowego winna być jego działalnością uboczną i służyć jedynie uzupełnieniu środków finansowych przeznaczonych na działalność zasadniczą – finansowanie świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

Po drugie: działalność gospodarcza winna charakteryzować się niskim stopniem ryzyka ze względu na brak zdolności upadłościowej funduszu i konieczność pokrywania ewentualnych strat ze składek ubezpieczonych.

Po trzecie: działalność gospodarcza winna ułatwiać funkcjonowanie ubezpieczenia społecznego rolników również w sferze świadczeń rzeczowych.

Po czwarte: ze względu na preferencje podatkowe Funduszu Składkowego nie powinien nadużywać on swej uprzywilejowanej pozycji w obrocie gospodarczym.³⁴

³³ Środki tego funduszu mogą być lokowane jedynie na rachunkach bankowych z terminowym oprocentowaniem oraz w papierach wartościowych emitowanych lub gwarantowanych przez państwo (art. 81 ust. 3 ustawy z 20 grudnia 1990 r.).

³⁴ Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 1993 r. Nr 106, poz. 482 ze zmianami) fundusz składkowy jako fundusz celowy utworzony na podstawie ustawy jest zwolniony od podatku dochodowego od osób prawnych.

Te ogólne założenia zostały uwzględnione w postanowieniach statutu. Przede wszystkim w statucie nie traktuje się jako działalności gospodarczej uczestnictwa Funduszu Składkowego w spółkach prawa handlowego, a także sprzedaży, wynajmowania lub wydzierżawiania nieruchomości. Nie jest także działalnością gospodarczą w rozumieniu statutu dokonywanie inwestycji kapitałowych i nabywanie nieruchomości. Przy takim zwięźeniu pojęcia działalności gospodarczej trzeba dojść do wniosku, że postulat ostrożności w działalności gospodarczej jest dobrze realizowany w statucie funduszu. To, co nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu statutu, a służy osiąganiu wpływów, powinno zostać wyspecyfikowane w rocznym planie finansowo-rzeczowym Funduszu Składkowego. Ułatwia to Radzie Nadzorczej sprawowanie kontroli, zarówno prewencyjnej, jak i następczej nad działaniami Zarządu (§ 12 ust. 3 pkt. 1 i 3 statutu).

W odniesieniu do czynności prawnych z zakresu obrotu nieruchomościami, udziałami w spółkach prawa handlowego, akcjami oraz innymi papierami wartościowymi położono silny nacisk na kontrolę prewencyjną, uzależniając ważność tych czynności od zgody Rady Nadzorczej.

Wyraźną wskazówką interpretacyjną co do zakresu działalności gospodarczej Funduszu Składkowego jest § 3 pkt. 7 statutu, zgodnie z którym Fundusz Składkowy powinien prowadzić zwłaszcza działalność usługową w zakresie rehabilitacji zawodowej. Należy przyjąć, że chodzi tu o rehabilitację zawodową rolników.

Działalność gospodarcza z trudem poddaje się kontroli prewencyjnej. Należy jednak przyjąć, że orientacyjne wpływy z tej działalności powinny być ujęte w rocznym planie finansowo-rzeczowym sporządzanym przez Zarząd, a zatwierdzanym przez Radę Nadzorczą Funduszu. Kontroli następczej służy wynikający z innych przepisów obowiązek badania i ogłaszania sprawozdań finansowych (por. również § 12 ust. 3 pkt. 3 statutu). Dochody z działalności gospodarczej oraz wpływy z uczestnictwa w spółkach prawa handlowego, ze sprzedaży, wynajmowania lub wydzierżawiania nieruchomości gromadzi się na odrębnym rachunku bankowym (§ 8 statutu). Jak już wspomniano, nie można z tego wyprowadzać wniosku, że dochody te stanowią w majątku Funduszu Składkowego odrębną masę majątkową.

Próba oceny

Powyższe rozważania analityczne pozwalają na sformułowanie ogólniejszej oceny odnoszącej się do roli Funduszu Składkowego w systemie ubezpieczeń rolniczych.

Niewątpliwie rozwiązanie przyjęte w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników zapoczątkowało nowy kierunek rozwoju ubezpieczeń rolniczych. Powstała pierwsza instytucja oparta na zasadzie solidarności grupowej, o charakterze samopomocowym i samofinansująca się. Już z tej racji była doskonale dostosowana do gospodarki rynkowej.

W parze z nowatorstwem tej instytucji nie szedł jednak jej potencjał materialny. Była to też instytucja przez długi czas niezwykle osobliwa w otoczeniu, które tkwiło jeszcze mocno w rozwiązaniach prawnych i organizacyjnych starego systemu. Zderzenie się nowatorskiej koncepcji Funduszu Składkowego z konserwatywnym otoczeniem o dużym – choć mało mobilnym – potencjale ekonomicznym i organizacyjnym, wykorzystującym rutynowe procedury, groziło nowej instytucji zaprzepaszczaniem jej nowatorskiego charakteru i upodobnieniem się do otoczenia. W pierwszym okresie istnienia Funduszu Składkowego pozytywną rolę odegrało więc bardzo ściśle powiązanie funduszu z Kasą Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Dzięki temu powiązaniu, przejawiającym się przede wszystkim w korzystaniu przez Fundusz Składkowy ze struktury organizacyjnej i personelu Kasy, Fundusz mógł bez większych zakłóceń i trudności prowadzić działalność odpowiadającą zamysłowi ustawodawcy. Jednocześnie w strukturze organizacyjnej systemu ubezpieczeń społecznych rolników wytworzyło się pozytywne sprzężenie zwrotne. Nie tylko Kasa oddziaływała na Fundusz, lecz również Fundusz oddziaływał na Kasę.

Pozytywne efekty tego sprzężenia zwrotnego to: osłabienie postaw roszczeniowych użytkowników całego systemu, wzmocnienie elementów samopomocowych i samorządowych w systemie, racjonalizacja i optymalizacja podstaw ekonomicznych systemu, wyraźna motywacja dla pracowników obsługujących system, zapewnienie całemu systemowi względnej niezależności od zmiennych układów w systemie administracji publicznej, sprzyjające stabilności ubezpieczeń społecznych w rolnictwie, ułatwienie powiązań systemu ubezpieczeń społecznych w rolnictwie z organizacjami i instytucjami rolniczymi, stworzenie realnych możliwości powiązania z innymi niż społeczne ubezpieczeniami rolniczymi i instytucjami obsługi finansowej rolnictwa.

Efekt legislacyjny wymienionych wyżej pozytywnych wyników sprzężenia zwrotnego w systemie ubezpieczenia społecznego rolników przybrał postać nowelizacji dokonanej w 1996 r. Od 1997 r. można wyraźnie zauważyć okrzepnięcie organizacyjno-prawne Funduszu Składkowego, jego wyraźniejsze wyodrębnienie na płaszczyźnie prawnej, majątkowej, organizacyjnej, funkcjonalnej i personalnej. Towarzyszyła temu też, będąca skutkiem wzmocnienia elementów samorządowych, wyraźna emancypacja Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników.

Od tej pory można mówić, że na system ubezpieczenia społecznego rolników składają się trzy elementy organizacyjno-prawne:

1. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
2. Rada Ubezpieczenia Społecznego Rolników,
3. Fundusz Składkowy.

W Kasie dominują elementy administracyjno-prawne i ściśle powiązanie z administracją rządową. Rada jest przede wszystkim organem służącym ochronie interesów ubezpieczonych, wyposażonym w prawne środki oddziaływania zarówno na Kasę jak i na Fundusz Składkowy, korzystającym wszakże z ich środków materialnych i struktur organizacyjnych. W Funduszu Składkowym dowartościowano elementy cywilnoprawne, co pozwala mu pełnić rolę stabilizatora całego systemu ubezpieczenia społecznego rolników i zasilać cały system w środki materialne. Pozwala to wzmacniać elementy samopomocowe i uczestniczyć w ograniczonym zakresie w obrocie gospodarczym. To z kolei dowartościowuje czynnik ekonomiczny w całym systemie, stymulując tym samym przedsięwzięcia racjonalizujące i optymalizujące cały system. Stwarza to jednocześnie dogodny punkt wyjścia do ściślejszych powiązań z innymi ubezpieczeniami rolniczymi i instytucjami finansowymi.

Nie wszystkie efekty nowych rozwiązań legislacyjnych dotyczących formuły prawnej Funduszu Składkowego i jego roli w systemie ubezpieczeń rolniczych zaznaczyły się już w sposób wyraźny. Najłatwiej można dostrzec wzmocnienie elementów samorządowych i samopomocowych. Trzeba wszakże zauważyć, iż te nowe rozwiązania wyprzedziły o dwa lata zasadniczą reformę ubezpieczeń społecznych. Kontekst systemowy i tym razem nie sprzyjał wdrażaniu rozwiązań nowatorskich. Wyrazem tego są przedstawione wyżej niedoskonałości w szczegółowych rozwiązaniach prawnych, dotyczących trójstronnego układu stosunków: Kasa – Rada – Fundusz. Niedoskonałości te mogą – choć nie muszą – wywoływać pewne napięcia. Niewątpliwie dokonało się jednak wyraźne wzmocnienie Funduszu Składkowego.

Obecnie, po przedsięwzięciach legislacyjnych dotyczących kompleksowej reformy ubezpieczeń społecznych, Fundusz Składkowy stanowi dogodną płaszczyznę wyjściową dla dokonania głębszej reformy ubezpieczenia społecznego rolników, która pozwoliłaby dostosować się systemowi rolnicze-
mu do zmienionego otoczenia instytucjonalnego (kasy chorych, zreformowany ZUS, fundusze emerytalne, ubezpieczenia dobrowolne).

Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie wymagają jednak dokładnej analizy i rozważnych decyzji politycznych. Skromne ilościowo, lecz przecież istotne pod względem jakościowym, dotychczasowe dokonania Funduszu Składkowego nie będą mogły pozostać nie zauważone przy podejmowaniu tych decyzji.