

Ubezpieczenia w rolnictwie

Materiały i Studia



KASA ROLNICZEGO UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO
WARSZAWA 2008

**UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE
MATERIAŁY I STUDIA**

Kwartalnik
Nr 32/2008 r.
ISSN 1507-4757

Wydawca
Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Rada Programowa

Przewodniczący – dr Ryszard Droba, członkowie: prof. dr hab. Paweł Czechowski, prof. dr hab. n. med. Danuta Koradecka, dr n. med. Andrzej Kosiniak-Kamysz, prof. dr hab. Marek Kłodziński, prof. dr hab. Jerzy Zagórski.

Redakcja

Marek Ciepłiński (redaktor naczelny)
Kazimierz Pątkowski (z-ca redaktora naczelnego)
Maria Lewandowska (sekretarz redakcji)
Jolanta Socha (redaktor techniczny)
Barbara Jaworska

DTP

Magdalena Maksymowicz

Skład i druk

Oddział Regionalny KRUS
Warszawa, ul. Mińska 25
Tel. 022 810 30 00, 022 810 27 13
Zam. nr 163/08

Adres redakcji

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
00-608 Warszawa, Al. Niepodległości 190
tel. 022 592 64 15, 022 592 64 00, 022 592 64 30
fax 022 592 66 50, 022 592 66 53

W numerze

Organizacja, ekonomika i problemy społeczne

Odpowiedzialność za zobowiązania z tytułu składek
na ubezpieczenie społeczne rolników

Andrzej Pędziński

5

Ochrona zdrowia i rehabilitacja w rolnictwie

Stres w pracy i życiu rolnika – jego skutki zdrowotne

Leszek Solecki

15

Działania prewencyjne kierowane do dzieci w wieku
wczesnoszkolnym

Urszula Górską-Laskowska

23

Ustawodawstwo i orzecznictwo

Zasada jawności postępowania na tle stosowania ustawy
Prawo zamówień publicznych

Jolanta Baran

30

Postępowanie odwoławcze od decyzji Prezesa KRUS
– zagadnienia podstawowe

Wojciech Jaskuła

41

Problemy interpretacyjne na tle artykułu 5a ustawy
z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników
Anna Grudzień

70

Dokumentacja i statystyka

Podsumowanie prac Rady Rolników VI kadencji.
Inauguracja działalności Rady na kolejną 3-letnią kadencję
Elżbieta Bochińska

80

Recenzje i noty

Przyszłość gospodarki rodzinnej w rolnictwie polskim
Robert Korsak

90

Andrzej Pędzierski

Odpowiedzialność za zobowiązania z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników

Jednym z ważniejszych zadań w działalności Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego jest zapewnienie jak najlepszej ściągalności składek na ubezpieczenie społeczne rolników. Sprzyjać temu powinno wykorzystanie wszelkich środków dochodzenia tych należności, jakie przewidziano w obowiązującym systemie prawnym. Jednym z takich środków jest możliwość dochodzenia należnych składek także od osób trzecich.

Wstęp

Tytułowe zagadnienie regulują następujące przepisy:

- art. 4 i 52 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 z późniejszymi zmianami),
- ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późniejszymi zmianami). Z mocy przepisów art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, odnośnie zobowiązań z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie społeczne rolników zostały zastosowane niektóre przepisy ustawy Ordynacji podatkowej, w tym część przepisów dotyczących odpowiedzialności osób trzecich za składki na ubezpieczenie społeczne rolników, a mianowicie:
 - art. 29 § 1 i 2 oraz art. 110 § 1, § 2 pkt 2 i § 3 – określające zasady odpowiedzialności małżonka rolnika, nie pracującego w jego gospodarstwie ani w gospodarstwie domowym bezpośrednio związanym z gospodarstwem rolnym rolnika,

- art. 111 § 1-4 i § 5 – o odpowiedzialności członków rodziny rolnika,
- art. 97 § 1 i art. 98 § 1 oraz § 2 pkt 1, 2 i 7 – o odpowiedzialności spadkobierców rolnika,
- art. 112 § 1 pkt 1 i 2, § 3, § 4 pkt 2 oraz § 5-7 – o odpowiedzialności nabywcy gospodarstwa rolnego lub jego części.

Na składki na ubezpieczenie społeczne rolników rozciągnięte zostały również przepisy Ordynacji podatkowej, określające ogólne zasady odpowiedzialności osób trzecich, które dotyczą wszystkich wyżej wymienionych osób. Są to następujące przepisy Ordynacji:

- art. 91,
- art. 107 § 1, § 1a, § 2 pkt 2, 4,
- art. 108 § 1 i 4,
- oraz art. 118 § 1.

Ponadto na składki na ubezpieczenie społeczne rozciągnięty został również art. 26 Ordynacji podatkowej, który określa odpowiedzialność podatnika za zobowiązania z tytułu należności składkowych. Podatnikiem jest w tym przypadku rolnik, ponieważ ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników to jego obciąża obowiązkiem opłacania składek za wszystkich ubezpieczonych.

I. Odpowiedzialność rolnika za opłacanie składek

Jak już wyżej wspomniano, na składki na ubezpieczenie społeczne rolników rozciągnięty także został art. 26 ustawy Ordynacja podatkowa o odpowiedzialności podatnika za te zobowiązania. Przepis ten stanowi, że podatnik odpowiada całym swoim majątkiem za wynikające z ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników należności składkowe. W rozumieniu art. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników podatnikiem jest rolnik. Na nim bowiem w świetle tego przepisu spoczywa obowiązek opłacania składek za każdego ubezpieczonego. Wymaga też podkreślenia, że jeżeli działalność rolnicza prowadzona jest na rachunek kilku osób, to obowiązek opłacania składek ciąży na nich solidarnie.

Przykłady:

1. Po śmierci rodziców gospodarstwo rolne o powierzchni 16 ha odziedziczyli brat i siostra, którzy wspólnie prowadzą to gospodarstwo. Oboje więc podlegają ubezpieczeniu społecznemu rolników i każde z nich solidarnie odpowiada za należne składki na ich ubezpieczenie społeczne.
2. Dwaj bracia odziedziczyli gospodarstwo rolne rodziców po ich śmierci. Jednakże tylko jeden z nich prowadzi to gospodarstwo i podlega ubezpie-

czeniu społecznemu rolników, ponieważ drugi z braci, będący współwłaścicielem tego gospodarstwa, jest dodatkowo zatrudniony jako pracownik w państwowej firmie i z tego tytułu podlega ubezpieczeniom społecznym w systemie powszechnym. Brat, który podlega ubezpieczeniu społecznemu jako rolnik, uchyla się od opłacania składek na swoje ubezpieczenie społeczne. W związku z tym, że dochodzenie tych składek od brata było nieskuteczne, to Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego mogła wydać drugiemu bratu (będącemu współwłaścicielem gospodarstwa) decyzję o odpowiedzialności za nieuregulowane należności składkowe.

Solidarna odpowiedzialność za uregulowanie składek, wynikająca z art. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, dotyczy także małżonka rolnika pracującego w jego gospodarstwie, albo w gospodarstwie domowym bezpośrednio związanym z tym gospodarstwem rolnym. Zgodnie bowiem z art. 5 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, przepisy ustawy dotyczące ubezpieczenia rolnika stosuje się także do małżonka rolnika, chyba że małżonek nie pracuje w gospodarstwie rolnym rolnika, ani w gospodarstwie domowym bezpośrednio związanym z tym gospodarstwem rolnym.

Wyjaśnienia dotyczące odpowiedzialności solidarnej osób trzecich, zamieszczone w tym opracowaniu, mają odpowiednie zastosowanie także do rolników, w świetle art. 4 ustawy solidarnie odpowiedzialnych do opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, z wyjątkiem komentarza do art. 41b ust. 7 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników i art. 118 Ordynacji podatkowej. Ponieważ decyzje wydawane na podstawie art. 4 nie są wydawane osobom trzecim w rozumieniu przepisów Ordynacji podatkowej, to przedawnienia, o których mowa w tych przepisach, nie mają zastosowania do rolników solidarnie odpowiedzialnych za opłacanie składek.

II. Ogólne zasady odpowiedzialności osób trzecich za zobowiązania z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników na postawie Ordynacji podatkowej

Przepis art. 91 Ordynacji stanowi, że do odpowiedzialności solidarnej za należne składki na ubezpieczenie społeczne rolników stosuje się przepisy Kodeksu Cywilnego dla zobowiązań cywilnoprawnych. Oznacza to, że odnośnie tej odpowiedzialności mają odpowiednie zastosowanie przepisy zawarte w dziale I Zobowiązania solidarne, tytuł II kodeksu cywilnego.

Z art. 366 kc wynika, że przy odpowiedzialności solidarnej osób trzecich Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego może żądać uregulowania ca-

łości zadłużenia z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, odsetek za zwłokę od tych składek oraz kosztów egzekucyjnych powstałych z dochodzenia składek w trybie egzekucji od każdej spośród osób trzecich oraz od zobowiązanego rolnika. Osoby trzecie pozostają solidarnie odpowiedzialne z rolnikiem za wymienione zobowiązania aż do całkowitego uregulowania zadłużenia. Przy czym uregulowanie należności przez jednego z dłużników zwalnia z odpowiedzialności solidarnej za uregulowanie zadłużenia pozostałych dłużników. W takim przypadku, stosownie do art. 376 kodeksu cywilnego, dłużnik, który uregulował zadłużenie z tytułu należności składkowych, może żądać od pozostałych współdłużników zwrotu uregulowanego zadłużenia w przypadających na nich równych częściach.

Należy również zwrócić uwagę, że przerwanie lub zawieszenie biegu przedawnienia w stosunku do jednego z dłużników solidarnych nie ma skutku wobec pozostałych współdłużników, którym Kasa wydała decyzję o odpowiedzialności na należności składkowe rolnika (art. 372 kodeksu cywilnego).

Z art. 107 § 1a oraz § 2 pkt 2 i 4 ustawy Ordynacja podatkowa wynika, że osoby trzecie odpowiadają solidarnie z rolnikiem za:

- należne składki na ubezpieczenie społeczne,
- odsetki za zwłokę od należnych składek,
- koszty postępowania egzekucyjnego.

A więc osoby trzecie tak jak rolnik odpowiadają nie tylko za uregulowanie zadłużenia z tytułu należnych składek na ubezpieczenie społeczne rolnika, lecz także za wymienione wyżej należności pochodne od tych składek, według zasad określonych w przepisach ustawy Ordynacja podatkowa.

Z niepublikowanego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 grudnia 1998 r. Sygn. akt SA/Sz 193/98 wynika, że (cytuje):

„... uzasadnieniem odpowiedzialności osób trzecich za zobowiązania podatkowe jest ekonomiczny ich związek z podatnikiem przejawiający się uzyskiwaniem przez osobę trzecią korzyści z dochodu, czy majątku podatnika. Odpowiedzialność osób trzecich ma solidarny charakter, jednakże organy podatkowe mogą wydać decyzję o odpowiedzialności dopiero wówczas, gdy egzekucja do dochodu lub majątku podatnika okazuje się w części lub w całości bezskuteczna”.

Chociaż wyrok ten nie ma charakteru powszechnie obowiązującego, to powinien być brany pod uwagę także przy rozpatrywaniu odpowiedzialności osób trzecich za składki na ubezpieczenie społeczne rolników.

Przez określenie „składki na ubezpieczenie społeczne rolników” rozumieć należy również składki na ubezpieczenie społeczne domowników rolnika.

Stosownie do art. 108 § 1 Ordynacji podatkowej, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego orzeka o odpowiedzialności osób trzecich za wymienione zobowiązania w decyzji wydanej tym osobom. Od decyzji Kasy przysługuje odwołanie do Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych na takich sa-

mych zasadach jak w odniesieniu do innych decyzji wydawanych w sprawach składek. Wniesienie do sądu odwołania od decyzji nie wstrzymuje jej wykonania na podstawie art. 36 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Wymaga wreszcie podkreślenia, że osobie trzeciej nie można wydać decyzji o odpowiedzialności, jeżeli od końca roku kalendarzowego, w którym powstało zadłużenie z tytułu składek, upłynęło 5 lat (art. 118 Ordynacji podatkowej). Natomiast przedawnienie należności z tytułu składek wynikających z decyzji o odpowiedzialności osoby trzeciej następuje po upływie 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym decyzja została wydana (art. 41b ust. 7 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników).

Przykłady:

1. Rolnik zalega z zapłatą składek na ubezpieczenie społeczne za okres od I kwartału 1998 r. do IV kwartału 2001 r. włącznie. Egzekucja składek prowadzona wobec rolnika okazała się częściowo nieskuteczna. W 2008 r. Kasa ustaliła miejsce pobytu syna rolnika, formalnie odpowiedzialnego solidarnie z rolnikiem za uregulowanie należności składkowych. Ponieważ jednak od końca roku kalendarzowego, w którym powstało zadłużenie, upłynęło ponad 5 lat, to synowi rolnika Kasa nie może wydać decyzji o odpowiedzialności za te zobowiązania.
2. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego wydała członkowi rodziny rolnika decyzję o odpowiedzialności za uregulowanie należności składkowych 10 lipca 2001 r. Od dnia 1 stycznia 2007 r. Kasa nie może jednak dochodzić nadal tych należności od tego członka rodziny rolnika, ponieważ od końca roku kalendarzowego, w którym została wydana decyzja o jego odpowiedzialności, upłynęło już 5 lat.

Do należnych składek wynikających z decyzji o odpowiedzialności osób trzecich mogą być zastosowane ulgi w spłacie tych składek, określone w art. 41a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Oznacza to przede wszystkim, że zaległe należności składkowe mogą być spłacane ratalnie przez osoby trzecie – na ich wniosek.

III. Odpowiedzialność małżonka rolnika nie pracującego w jego gospodarstwie rolnym, ani w gospodarstwie domowym związanym z tym gospodarstwem rolnym, na podstawie Ordynacji podatkowej

Ordynacja podatkowa przewiduje odpowiedzialność zarówno małżonka pozostającego w związku małżeńskim z rolnikiem, jak i rozwiedzionego małżonka. Z art. 29 § 1 Ordynacji wynika, że w przypadku osób pozostających

w związku małżeńskim odpowiedzialność obejmuje majątek odrębny rolnika oraz majątek wspólny rolnika i jego małżonki.

Zatem odpowiedzialność nierozwiedzonego małżonka obejmuje tylko jego majątek wspólny z rolnikiem.

Odrębny majątek małżonków w świetle art. 33 kodeksu rodzinnego w szczególności stanowią:

- przedmioty majątkowe nabyte przed zawarciem małżeństwa,
- majątek nabyty przez dziedziczenie, zapis lub darowiznę,
- przedmioty służące wyłącznie do zaspokojenia osobistych potrzeb małżonka,
- przedmioty majątkowe służące do wykonywania zawodu, o ile zostały nabyte ze środków należących do odrębnego majątku małżonka,
- prawa niezbywalne,
- wynagrodzenie za pracę oraz wierzytelności za inne usługi świadczone osobiście przez jednego z małżonków.

Uwolnienie się małżonka od odpowiedzialności za zobowiązania rolnika może nastąpić poprzez ograniczenie, zniesienie, wyłączenie lub ustanie wspólności majątkowej, orzeczonej przez sąd. Przepis art. 29 § 2 Ordynacji w tym zakresie stanowi, że skutki prawne takich działań nie odnoszą się do zobowiązań powstałych przed dniem:

- 1) zawarcia umowy o ograniczeniu lub wyłączeniu wspólności majątkowej,
- 2) zniesienia wspólności majątkowej prawomocnym orzeczeniem sądu,
- 3) ustania wspólności majątkowej w przypadku ubezwłasnowolnienia małżonka,
- 4) uprawomocnienia się orzeczenia sądu o separacji.

A więc działania te zwalniają od odpowiedzialności małżonka, ale dopiero za należności składkowe powstałe po pomyślnym zakończeniu tych działań.

Z majątku wspólnego nierozwiedzonego małżonka rolnika można dochodzić należnych składek, odsetek za zwłokę oraz kosztów egzekucyjnych bez wydawania decyzji o odpowiedzialności za powyższe zobowiązania rolnika. Za należności te odpowiada solidarnie na podstawie art. 110 Ordynacji podatkowej także rozwiedziony małżonek rolnika, z tym że odpowiedzialność ta jest ograniczona do wysokości udziału w majątku wspólnym. Odpowiedzialność ta nie obejmuje odsetek za zwłokę i kosztów egzekucyjnych powstałych po dniu uprawomocnienia się postanowienia sądu o rozwodzie.

Przykład:

Rolnik zalega z zapłatą składek na własne ubezpieczenie społeczne za okres od I kwartału 2003 r. do III kwartału 2007 r.

Małżonka rolnika nie podlegała ubezpieczeniu społecznemu, ponieważ w tym okresie była pracownikiem i z tego tytułu była objęta ubezpieczeniem społecznym w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Dnia 2 stycznia 2006 r. małżonkowie uzyskali rozwód. W związku z tym, że egzekucja skła-

dek wdrożona wobec rolnika okazała się nieskuteczna, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego we wrześniu 2007 r. wydała rozwiedzionej żonie decyzję o odpowiedzialności za składki, odsetki za zwłokę oraz koszty egzekucyjne, ale należne tylko do 31 grudnia 2005 r., czyli za okres, w którym małżonkowie nie byli rozwiedzeni. A więc w celu uczynienia rozwiedzonego małżonka odpowiedzialnym za powyższe zobowiązania, należy wydać mu formalną decyzję o odpowiedzialności, wykazując w niej kwotę zobowiązań. Oczywiście, odsetki za zwłokę od składek powinny być naliczane nadal, jeżeli rozwiedziona małżonka nie ureguluje tych składek w terminie wyznaczonym przez Kasę.

IV. Odpowiedzialność pozostałych członków rodziny rolnika na podstawie Ordynacji podatkowej za opłacenie zaległych składek

Za pozostałych członków rodziny rolnika odpowiedzialnych solidarnie z nim za uregulowanie należnych składek na ubezpieczenie społeczne, odsetek za zwłokę od tych składek i kosztów egzekucyjnych w świetle art. 111 § 3 Ordynacji podatkowej uważa się:

- zstępnych, tj. dzieci, wnuki ...,
- wstępnych, tj. rodziców, dziadków,
- rodzeństwo,
- małżonków zstępnych,
- osobę pozostającą w stosunku przysposobienia,
- osobę pozostającą z rolnikiem w faktycznym pożyciu (konkubin/a).

Wymienieni członkowie rodziny odpowiadają całym swoim majątkiem solidarnie z rolnikiem za uregulowanie wymienionych zaległości powstałych w okresie, w którym osiągnęli korzyści z prowadzonego gospodarstwa.

Przykład:

Dorosły syn rolnika, obecnie zamieszkały w mieście, w okresie, którego zadłużenie dotyczy, pozostawał w gospodarstwie rolnym na utrzymaniu rodziców, kształcąc się w szkole średniej, a następnie w szkole wyższej. Dlatego odpowiada solidarnie z rolnikiem za uregulowanie zobowiązań składkowych, ale tylko do wysokości osiągniętych korzyści z okresu pobytu w tym gospodarstwie. Wysokość tych korzyści powinien określić Kasie rolnik.

Z odpowiedzialności za należności składkowe rolnika wyłączeni są członkowie rodziny, wobec których na rolniku ciążył obowiązek alimentacyjny, ale tylko do wysokości tego obowiązku alimentacyjnego.

V. Odpowiedzialność spadkobiercy i zapisobiercy

Spadkobiercy rolnika odpowiadają za jego zobowiązania wobec Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z tytułu:

- składek na ubezpieczenie społeczne,
- odsetek za zwłokę należnych od tych składek,
- kosztów upomnienia i kosztów postępowania egzekucyjnego prowadzonego wobec rolnika będącego spadkodawcą, powstałych do dnia otwarcia spadku.

Do odpowiedzialności spadkobierców za powyższe zobowiązania mają zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego o sposobie przyjęcia spadku lub o jego odrzuceniu oraz o odpowiedzialności za długi spadkowe.

Z art. 1030 kodeksu cywilnego wynika, że do chwili przyjęcia spadku spadkobierca ponosi odpowiedzialność za zobowiązania zmarłego rolnika tylko ze spadku. Oświadczenie o przyjęciu lub odrzuceniu spadku powinno być złożone w ciągu 6 miesięcy od dnia, w którym spadkobierca dowiedział się o tytule swego powołania. Spadek może być przyjęty wprost lub z dobrodziejstwem inwentarza.

W przypadku prostego przyjęcia spadku spadkobierca ponosi odpowiedzialność za długi spadkowe z całego swego majątku bez ograniczenia, czyli również za zobowiązania, które przekraczają wartość przyjętego spadku. Może się nawet zdarzyć, że spadek stanowią wyłącznie długi spadkodawcy. W takim przypadku przyjęcie spadku wprost powoduje również odpowiedzialność spadkobiercy za te długi. Niezłożenie oświadczenia o przyjęciu spadku w podanym terminie jest traktowane jako przyjęcie spadku wprost, co powoduje odpowiedzialność spadkobiercy za długi spadkodawcy także bez ograniczenia.

Natomiast przyjęcie spadku z dobrodziejstwem inwentarza powoduje, że spadkobierca ponosi odpowiedzialność za długi spadkowe, ale tylko do wartości ustalonego w inwentarzu stanu czynnego spadku, czyli do wartości przyjętego spadku (art. 1031 i 1032 kc).

Jeżeli spadek dziedziczny więcej niż jeden spadkobierca, to powinien być dokonany dział spadku. Do chwili działu spadku spadkobiercy ponoszą solidarną odpowiedzialność za długi spadkowe. Natomiast od chwili działu spadku spadkobiercy ponoszą odpowiedzialność za długi spadkowe w stosunku do wielkości swoich udziałów w spadku (art. 1034 kodeksu cywilnego).

Spadkobierca może się uwolnić od odpowiedzialności za długi spadkodawcy, jeżeli złoży w sądzie oświadczenie o odrzuceniu spadku. Oświadcze-

nie to powinno być złożone nie później niż w ciągu 6 miesięcy od dnia, w którym spadkobierca dowiedział się o tytule swego powołania do spadku. Osoba, która domniemywa, że jest spadkobiercą, może wystąpić do Kasy o wydanie zaświadczenia o wysokości zadłużenia zmarłego rolnika z tytułu należności składkowych. Zaświadczenie to umożliwi tej osobie podjęcie decyzji o ewentualnym przyjęciu lub odrzuceniu spadku.

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego orzeka odpowiedzialność spadkobierców za zobowiązania zmarłego rolnika w decyzji, uwzględniając w niej nie tylko należne składki, lecz również:

- odsetki za zwłokę należne od składek do dnia otwarcia spadku,
- koszty postępowania egzekucyjnego należnych składek ustalone na dzień otwarcia spadku.

Termin płatności zadłużeń wynikających z decyzji wynosi 14 dni od dnia jej doręczenia spadkodawcy. Po upływie tego terminu należy nadal naliczać odsetki do dnia zapłaty należności.

W praktyce może się zdarzyć, że spadkodawca nie pozostawił po sobie długów, lecz nadpłacił składki. Nadpłata powinna być zwrócona spadkobiercy po przedstawieniu przez niego prawomocnego postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku. Natomiast odpowiedzialność zapisobiercy z tytułu zapisów ogranicza się zawsze do wartości stanu czynnego spadku. Oznacza to, że odpowiada on zawsze za zobowiązania zmarłego rolnika do wartości otrzymanego zapisu.

VI. Odpowiedzialność nabywcy praw majątkowych

Odpowiedzialność nabywcy praw majątkowych rolnika dotyczy majątku rolnika nabytego w formie odpłatnej lub darowizny, a nie w formie spadku lub zapisu. Przez majątek rolnika nabyty w tej formie należy rozumieć zarówno ziemię, jak i inne składniki majątkowe wchodzące w skład gospodarstwa rolnika. Zasady tej odpowiedzialności określone zostały w art. 112 Ordynacji podatkowej. Odpowiedzialność nabywcy jest ograniczona do wartości nabytego majątku. Przy ustalaniu tej wartości nie należy się kierować kwotą wynikającą z umowy kupna sprzedaży lub darowizny, lecz wartością rynkową nabytego majątku.

Nabywcą w rozumieniu art. 112 § 5 Ordynacji nie jest małżonek, ani członkowie rodziny, o których mowa w art. 111 § 3. Zasady odpowiedzialności małżonka i członków rodziny rolnika zostały omówione wcześniej. Nabywca odpowiada za zobowiązania rolnika całym swoim majątkiem, a więc nie tylko z nabytego majątku. Nabywca majątku rolnika może wystąpić do Kasy

o wydanie zaświadczenia o wysokości należności składkowych, do zapłaty których zobowiązany jest rolnik zbywający całe lub część gospodarstwa rolnego. Przy wydawaniu zaświadczenia oraz decyzji o odpowiedzialności należy mieć na uwadze, że zakres odpowiedzialności nabywcy nie obejmuje odsetek za zwłokę powstałych po dniu nabycia gospodarstwa rolnego lub jego części.

Ponadto przy wydawaniu decyzji o odpowiedzialności nabywcy gospodarstwa za należności składkowe należy mieć również na uwadze – jak już wyżej wspomniano – jakiego okresu zadłużenie dotyczy. Zgodnie bowiem z art. 118 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, nie można wydać nabywcy gospodarstwa decyzji o odpowiedzialności za należności składkowe, jeżeli od końca roku kalendarzowego, w którym powstała ta zaległość, upłynęło 5 lat.

Zdarza się jednak niejednokrotnie, że na zadłużonym gospodarstwie, które kupił nabywca, ciąży zabezpieczenie hipoteczne z tytułu należnych składek na ubezpieczenie społeczne, nieopłaconych przez rolnika, który sprzedał to gospodarstwo. Jeżeli od końca roku kalendarzowego, w którym powstała zaległość składkowa, upłynęło 5 lat, to nabywcy tego gospodarstwa nie można wydać decyzji o odpowiedzialności z art. 112 ustawy Ordynacja podatkowa. Jednakże, ponieważ w księdze wieczystej gospodarstwa wpisane zostało na wniosek Kasy zabezpieczenie hipoteczne zadłużenia z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, to nabywca tego gospodarstwa stał się również dłużnikiem hipotecznym. Oznacza to, że zadłużenie to może być dochodzone od niego mimo upływu 5 lat od daty powstania zaległości składkowych, ale tylko ze środków uzyskanych z ponownej sprzedaży tego gospodarstwa.

Andrzej Pędziński – były pracownik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, z wieloletnim doświadczeniem na stanowisku dyrektora Departamentu Dochodów i Rozliczeń Centrali ZUS.

Leszek Solecki

Stres w pracy i życiu rolnika – jego skutki zdrowotne

XIV Międzynarodowe Seminarium Ergonomii, Bezpieczeństwa i Higieny Pracy w Rolnictwie zorganizowane w październiku ub.r. przez Instytut Medycyny Wsi w Lublinie, przy udziale Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz Lubelskiego Oddziału Polskiego Towarzystwa Ergonomicznego, z udziałem 102 naukowców i praktyków z kraju i zagranicy, poświęcono stresowi w pracy i życiu rolnika, oraz jego skutkom zdrowotnym.

Przewodniczącym Komitetu Organizacyjnego był prof. dr hab. Jerzy Zagórski, przewodniczący Komisji „Ergonomice and Safety” Międzynarodowego Towarzystwa Medycyny Wiejskiej (IAAMRM); sekretarzem naukowym dr Franciszek Bujak, organizacyjnym – doc. dr hab. Leszek Solecki, prezes Oddziału Lubelskiego PTErg.

Program naukowy składał się z sześciu sesji tematycznych, obejmujących 21 referatów oraz 5 zajęć warsztatowych (ćwiczenia w grupach).

Sesje tematyczne dotyczyły;

- I – stresu we współczesnym świecie;
- II – mobingu w pracy;
- III – odległych i krótkotrwałych skutków stresu;
- IV – nietypowych stresów;
- V – skutków psychospołecznych stresu;
- VI – zapobieganiu skutkom stresu (warsztaty).

Sesja I – Stres we współczesnym świecie Przewodniczący: *prof. dr hab. Jerzy Zagórski*

W trakcie sesji I wygłoszono 5 referatów.

Dr F. Bujak przedstawił w swoim referacie klasyczną definicję stresu (wg fizjologa Selyego). Jest to zespół reakcji fizjologicznych na sytuacje trudne,

zagrożające zdrowiu lub życiu. W tej definicji akcent położony jest na reakcje organizmu (reakcje neuro-psycho-immunologiczne). W drugim znaczeniu, terminu stres używa się ograniczając go do bodźców. Klasyfikacje i podziały stresorów mogą być różnorodne (fizyczne, biologiczne, chemiczne, psychiczne, społeczne itp.) Według współczesnej koncepcji – stres jest szczególnego rodzaju relacją między człowiekiem a środowiskiem.

Mgr H. Batarowski dokonał analizy potencjalnych czynników wywołujących stres u pracowników. Do tych czynników (stresory) zaliczył: środowisko fizyczne, strukturę organizacyjną przedsiębiorstwa, stosunki międzyludzkie w przedsiębiorstwie, rozwój kariery zawodowej pracownika, rolę pracownika w zakładzie, cechy zadania do wykonania, konflikt w układzie praca-rodzina i czynniki wynikające z organizacji pracy. Wszystkie te czynniki wywołują w dłuższym przedziale czasu stan chronicznego zmęczenia psychofizycznego, które z czasem mogą powodować konsekwencje zdrowotne dla pracownika (choroby zawodowe i cywilizacyjne) oraz konsekwencje społeczne.

Dr D. Merez zapoznała słuchaczy z przyczynami i skutkami chronicznego stresu zawodowego. Autorka dokonała syntezy współczesnych badań nad chronicznym stresem zawodowym, ze szczególnym uwzględnieniem jego najpowszechniejszych źródeł rozważanych w kategoriach wymagań i warunków pracy oraz konsekwencji stresu dla zdrowia i funkcjonowania zawodowego i pozazawodowego pracowników.

Mgr inż. R. Giedroń omówił program prewencyjny Państwowej Inspekcji Pracy (rozpoczęty w 2006 r.), którego zamiarem jest przeciwdziałanie negatywnym skutkom przeciążenia psychicznego i stresu w miejscu pracy. Autor przedstawił metody realizacji programu, zakres i zasady współdziałania z organizacjami pracodawców, służb bhp, związkami zawodowymi, służbami medycyny pracy, organami administracji państwowej i samorządu terytorialnego. W drugiej edycji programu przewiduje się objęcie nim także rolnictwo indywidualne.

Doc. dr hab. M. Sterenbogen (i współpr.) z Ukrainy przedstawiła w swoim referacie problem stresu zawodowego wśród pracowników rolnych. W warunkach pracy, jakie istnieją w zakładach rolnych, na pracowników oddziałuje szereg niekorzystnych czynników, do których należą: fizyczne i nerwowo-emocjonalne obciążenia, szkodliwe czynniki środowiska pracy oraz psycho-emocjonalne napięcia wynikające z niekorzystnych socjalno-ekonomicznych zmian. Autorzy przebadali warunki pracy i dokonali oceny stanu niektórych fizjologicznych funkcji pracowników rolnych (między innymi zbadano parametry układu sercowo-naczyniowego oraz stan emocjonalny pracowników).

Sesja II – Mobing w pracy

Przewodniczący: *doc. dr hab. Leszek Solecki*

W sesji drugiej wygłoszono 3 referaty.

Prof. dr hab. B. Wasilewski zapoznał uczestników Seminarium z następstwami psychologicznymi i zdrowotnymi mobingu. Zdaniem autora, mobing jest procesem stopniowej izolacji i narastającej agresji grupy wobec jednostki. Pierwszym etapem jest odsunięcie od podejmowania decyzji, kolejnymi są: izolacja społeczna, atak osobisty obejmujący sferę prywatną a następnie agresja słowna, która może przechodzić od gróźb do użycia agresji bezpośredniej. Wyróżnia się dwie fazy oddziaływania mobingu: fazę ostrą i przewlekłą. Dla fazy ostrej mobingu objawami są: zaburzenia snu, nadciśnienie, bóle serca, stany zapalne żołądka i jelit, bóle brzucha, napięcie mięśniowe prowadzące do zmian stawowych. Natomiast w fazie przewlekłej występują: zaburzenia immunologiczne, alergie, możliwość aktywacji rozrostu nowotworowego oraz negatywny wpływ na sytuację domową.

Mgr A. Bydłoń przedstawiła w swoim referacie zagadnienie mobingu w aspekcie prawnym, na gruncie kodeksu pracy. Referentka przybliżyła pojęcie mobingu, ciężar dowodu w sporach z tytułu mobingu, roszczenia przysługujące ofierze mobingu w oparciu o przepisy kodeksu pracy i kodeksu cywilnego oraz propozycje działań antymobingowych.

Dr A. Mościcka omówiła skutki psychospołeczne w konsekwencji narażenia pracowników na agresję i mobing. Wśród następstw narażenia na agresję rozróżnia się te, które pojawiają się bezpośrednio po ataku oraz te, których efekty są bardziej oddalone w czasie. Bezpośrednio po ataku ofiary skarżą się na wzmożone odczuwanie złości, irytacji, lęku, przygnębienia, zniechęcenia, bezradności, rezygnacji, apatii; może się pojawiać u nich także poczucie winy i zaniżone poczucie własnej wartości.

Skutki odległe to np. zaburzenia koncentracji uwagi, uzależnienia, zaburzenia lękowe, zespół wypalenia zawodowego, zespół zaburzeń po stresie urazowym, depresja reaktywna czy nawet myśli i próby samobójcze. Ofiary agresji w pracy skarżą się również na szereg dolegliwości somatycznych takich jak: bóle głowy, powracające migreny, choroby wrzodowe, wymioty, bezsenność, zakłócenia snu, wzrost napięcia mięśniowego oraz zaburzenia seksualne.

Sesja III – Odległe i długotrwałe skutki stresu

Przewodniczący: *dr Franciszek Bujak*

W sesji trzeciej wygłoszono 4 referaty.

Prof. dr hab. S. Tucholska zapoznała uczestników Seminarium z przyczynami, objawami, oraz profilaktyką w zakresie wypalenia zawodowego. Przyjmuje się, że wypalenie jest psychologicznym syndromem pojawiającym się w następstwie chronicznego stresu, który składa się z wyczerpania, poczucia cynizmu i wyobcowania oraz spadku zadowolenia z osiągnięć zawodowych i poczucia braku skuteczności działania. Do negatywnych skutków wypalenia należą: absencja w pracy, skracanie czasu pracy, gotowość do jej porzucenia oraz spadek wydajności i jakości pracy. Przyczyną wypalenia są nieprawidłowości w obszarach pracy zawodowej.

Dr med. K. Gustaw omówiła w swoim referacie występowanie u rolników przewlekłych zespołów bólowych kręgosłupa, stanowiących stresor pogarszający jakość życia. Autorka przedstawiła mechanizmy zjawiska neuropatycznego bólu w schorzeniach kręgosłupa oraz strategię terapii z uwzględnieniem likwidacji stresora.

Dr med. R. Filip zajął się rolą stresu w patogenezie chorób układu pokarmowego. W wielu pracach badawczych udowodniono, że stres jest najistotniejszym czynnikiem etiologicznym chorób czynnościowych przewodu pokarmowego, którym towarzyszą dolegliwości typowe dla przewodu pokarmowego (nudności, odbijanie, biegunka, bóle brzucha, zaparcia, dyskomfort w jamie brzusznej), chociaż nie stwierdza się zmian w badaniach endoskopowych, obrazowych, laboratoryjnych, czy też w badaniu fizykalnym. Uporczywe dolegliwości i objawy słabo poddają się terapii dostępnymi środkami farmakologicznymi i mają charakter nawracający; stąd w leczeniu bardzo istotna jest nauka sposobów unikania sytuacji stresujących oraz sposobów radzenia sobie ze stresem.

Doc. dr hab. A. Wojnałowicz z Ukrainy przedstawił problemy związane ze stanem stresowym u pracowników rolnych. Jak zauważa autor, o podwyższonym stanie psychicznym pracowników rolnych decydują takie czynniki jak: sezonowość i polowy charakter prac wykonywanych w produkcji roślinnej, nieprzerwany cykl produkcji zwierzęcej, eksploatacja środków mechanicznych o dużej energii, przy braku technicznych urządzeń bezpieczeństwa. Obniżenie stanu stresowego pracowników rolnych jest możliwe poprzez opracowanie i wdrożenie metod indywidualnej psychofizjologicznej rehabilitacji dla tych pracowników.

Sesja IV – Nietypowe stresory

Przewodniczący: *dr Stanisław Lachowski*

W sesji czwartej przedstawiono 5 referatów.

Dr A. Siudem przedstawiła bezrobocie jako stresor występujący w rodzinach zamieszkujących tereny wiejskie. Stanem dominującym u osób bezrobotnych jest przygnębienie, rozdrażnienie, lęk, niepokój, poczucie braku perspektyw, niemożność realizowania planów życiowych oraz brak wiary w zmianę na lepsze. Takie stany emocjonalne i zachowania są typowe dla osób, znajdujących się w sytuacji stresowej. Trudności w aktywizacji zawodowej bezrobotnych mieszkańców powodują, że bezrobocie na obszarach wiejskich ma charakter długotrwały, często wręcz chroniczny. Bezrobocie jest główną przyczyną trudnych warunków materialnych rodzin wiejskich, a niekiedy przyczynia się do patologicznych zachowań tychże rodzin, jak np. uzależnienia czy przemocy.

Dr E. Nitendel-Bujak poruszyła ciekawy problem pojawiania się stresu odpoczynku, czyli tzw. stresu „nic nierobienia”. Powstaje on u osób, które próbują zrealizować jak najwięcej celów, często niejasnych, w jak najkrótszym czasie, co powoduje, że ich organizm jest utrzymywany w pełnej mobilizacji, aktywności umysłu, w postaci negatywnych i destrukcyjnych myśli. Ta negatywna aktywność umysłu odpowiada za uszkodzenia lub zablokowanie funkcji regeneracyjnych ludzkiego organizmu uniemożliwia wypoczynek.

Dr inż. J. Cieź na podstawie przeglądu literatury zagranicznej podjął się próby udowodnienia, że stres występujący w rolnictwie może być przyczyną wypadków przy pracy. Według NIOSH zawód rolnika umieszcza się wśród pierwszych dziesięciu najbardziej stresogennych zawodów. Czynnikiem prowadzącym do powstawania stresu wśród rolników są: trudna sytuacja ekonomiczna gospodarstw, nieprzewidywalna pogoda, presja czasowa, nieprzewidywalne zdarzenia, decyzje rządowe czy nawet geograficzna izolacja rolników. Wszystkie te czynniki powodujące utrzymywanie się stresu przez dłuższy czas prowadzą w konsekwencji do zachowań wyraźnie obniżających poziom bezpieczeństwa pracy.

Dr S. Lachowski omówił zagadnienie występującego poczucia zagrożenia u dzieci wiejskich, w związku z wykonywaniem przez nich prac w rodzinnym gospodarstwie rolnym. Przeprowadzone badania uczniów klas V i VI wykazały, że prawie połowa dzieci ankietowanych odczuwa strach przed wypadkiem, ponad 1/4 boi się różnych chorób na jakie może zapaść w czasie pracy, zaś niektóre dzieci podejmując prace rolne czują się nieszczęśliwe (około 20 %) lub wykorzystywane (9 %).

Dr F. Bujak zajął się w swoim referacie trudnymi wydarzeniami **życia i pracy** rolników powodującymi działania stresowe o różnej sile i wadze. Istotnie częściej rolnicy wymieniali takie wydarzenia stresowe jak: śmierć przyjaciela, konieczność zmiany przyzwyczajeń żywieniowych, wypadek, kalectwo czy poważna choroba własna oraz utrata pracy przez członka rodziny. Natomiast w przypadku siły przeżywanego stresu, rolnicy najsilniejsze zagrożenie odczuwają w związku: z utratą stabilizacji finansowej, na skutek utraty źródeł utrzymania, czy też na skutek zdarzeń losowych (pożar, powódź, kradzież, zniszczenie upraw, pomór zwierząt, wypadek, kalectwo, poważna choroba).

Sesja V – Skutki psychospołeczne stresu

W sesji piątej przewodniczył *dr Józef Cież*

Wygłoszono w tej sesji 4 referaty

Prof. dr hab. A. Biela zapoznał słuchaczy ze stresem ekologicznym. Zdaniem autora rozwój cywilizacyjny obok niewątpliwych skutków korzystnych dla jednostek lub grup społecznych pociąga za sobą szereg negatywnych skutków ubocznych. Działanie wielu spośród współcześnie istniejących zagrożeń nie jest uświadamiane bezpośrednio, lecz oceniane dopiero po odległych skutkach zdrowotnych, takich jak nowotwory, nerwice, depresje, choroby psychosomatyczne lub inne choroby cywilizacyjne. Autor omówił także problem świadomości ekologicznej Polaków oraz poczucie zagrożenia cywilizacyjnego, czyli stresu ekologicznego.

Dr G. Kopacz zajął się zagadnieniem depresji, jako skutku stresu i przewlekłego zmęczenia. Przedstawił ogólne poglądy dotyczące problemów klinicznych i kwalifikacyjnych, związanych z zaburzeniami depresyjnymi oraz omówił wpływ czynników kształtujących funkcje ośrodków regulujących życie emocjonalne.

Dr G. Kozak scharakteryzował w swoim referacie syndrom chronicznego zmęczenia (CFS – Chronic Fatigue Syndrome) – jako chorobę ludzi sukcesu. Diagnozę CFS można postawić po wykluczeniu innych medycznych przyczyn stanu przewlekłego zmęczenia, trwającego minimum sześć miesięcy. Ten stan zmęczenia musi być nowym zjawiskiem w życiu danego człowieka, czyli nie może być skłonnością trwającą od urodzenia, a odpoczynek nie przynosi zdecydowanej poprawy stanu zdrowia. Zmęczeniu musi towarzyszyć co najmniej cztery z takich objawów jak: spadek sprawności pamięci krótkoterminowej i koncentracji, ból gardła, tkliwość węzłów chłonnych, ból

mięśni, bóle stawów, bóle głowy o innym nasileniu lub lokalizacji niż dotychczasowe, bezsenność lub sen nie dający wypoczynku oraz osłabienie lub zmęczenie po wysiłku trwające dłużej niż 24 godziny.

Dr med. Z. Brzeski scharakteryzował w swoim referacie reakcje nerwicowe sytuacyjne – jako przyczynę samobójstw młodzieży. Autor dokonał analizy kliniczno-toksykologicznej, postaw, motywacji i przyczyn podejmowania prób samobójczych przez młodzież, w warunkach narażenia na typowe czynniki wywołujące stres, które w ocenie psychiatry lub psychologa mogły determinować postawy samobójcze.

Sesja VI – Zapobieganie skutkom stresu (Warsztaty)

Sesja szósta została zorganizowana metodą warsztatową (ćwiczenia w grupach) i objęła 5 tematów.

Przedmiotem warsztatu prowadzonego przez **mgr M. Bujaka i mgr K. Sokołowskiego** było praktyczne pokazanie jak w warunkach domowych (bez specjalistycznego sprzętu) można utrzymywać i wzmacniać swój potencjał psychosomatyczny oraz jak w sytuacjach kryzysowych przywrócić zachwianą homeostazę psychofizjologiczną. Zestawy ćwiczeń działające regulująco na autonomiczny układ nerwowy angażują nie tylko ciało, ale nade wszystko wymagają mobilizacji psychicznej naszego organizmu; stąd nazwa warsztatu – terapia psychosomatyczna.

Przedmiotem drugiego warsztatu zorganizowanego przez **mgr K. Kozłowską** była demonstracja strategii radzenia sobie w trudnych relacjach zawodowych. W trakcie zajęć każdy uczestnik warsztatu mógł poszukiwać własnych sposobów radzenia sobie ze szczególnie trudnymi sytuacjami interpersonalnymi na swoim stanowisku pracy. Uczestnicy otrzymali wskazówki jak pozbyć się stresujących własnych emocji i wykorzystać je w relacji z klientem czy współpracownikiem.

W ramach trzeciego warsztatu prowadzonego przez **mgr E. Gruszecką** było przedstawienie zespołu stresu pourazowego (PTSD) oraz metod psychoterapii. Zespół stresu pourazowego opisuje funkcjonowanie człowieka, które jest odroczoną odpowiedzią na traumatyzujące wydarzenie zewnętrzne. Natura wypracowała szereg skutecznych sposobów radzenia sobie w momencie zagrożenia oraz w następującej potem przyszłości. Warsztat był okazją do podjęcia nurtujących pytań wokół psychoterapii PTSD; to jest jak trafnie odczytać informacje zaadresowane do szerszej społeczności, jak zachować

ciężar gatunkowy doświadczenia istotnego dla jednostki, jak mechanizm terapii PTSD zaangażować do zwiększenia ludzkiej witalności.

Przedmiotem czwartego warsztatu podjętego przez **mgr A. Ćwierz** było pokazanie różnych strategii radzenia sobie ze stresem w życiu codziennym. Zazwyczaj dawno wyuczone, nie zawsze w pełni uświadomione strategie, choć na pozór wydają się skuteczne, często niosą ze sobą negatywne skutki dla zdrowia fizycznego i psychicznego, które najwyraźniej widoczne są w objawach nerwicowych. Do nich należą takie objawy jak: bóle żołądka, głowy, kręgosłupa, lęki, bezsenność czy wreszcie objawy depresyjne. Aby sytuacje stresowe którym podlegamy przez całe życie, nie stawały się przyczyną zaburzeń zdrowia publicznego, należy poznać własne sposoby radzenia sobie ze stresem oraz ich skuteczność, a następnie dookreślić na ile one nam służą i czy nie warto wprowadzić takie zmiany w naszym zachowaniu, które będą raczej chronić nasze zdrowie niż mu szkodzić.

Ostatni piąty warsztat zainicjowany przez **dr E. Nitendel-Bujak** był okazją do zastanowienia się, co nam przeszkadza by cieszyć się i korzystać z odpoczynku i wytchnienia i jak umiejętnie odpoczywać. Aby odpoczywać należy się najpierw zmęczyć, zaś aby być aktywnym – trzeba najpierw odpocząć. Naprzemienne stany odpoczynku i intensywnej aktywności domagają się zbilansowania; w przeciwnym razie dochodzi do długotrwałego i groźnego wyczerpania.

Planowana przez organizatorów Seminarium publikacja pełnych tekstów referatów w formie monografii Instytutu Medycyny Wsi zapewni lepszą znajomość trudnego zagadnienia jakim jest stres, występujący w pracy i życiu rolnika. Mamy również nadzieję, że publikacja ta zainteresuje określone grupy decydenckie (urzędnicy ministerstwa rolnictwa, samorządy lokalne) odpowiedzialne za prowadzenie odpowiedniej polityki rolnej, jak również organy służby zdrowia, a także samych rolników – co przyczyni się do podjęcia właściwych działań prewencyjnych i terapeutycznych.

Doc. dr hab. Leszek Solecki jest Kierownikiem Zakładu Fizycznych Szkodliwości Zawodowych Instytutu Medycyny Wsi im. W. Chodźki w Lublinie i prezesem Oddziału Lubelskiego PTErg.

Działania prewencyjne kierowane do dzieci w wieku wczesnoszkolnym

Osoby pracujące w gospodarstwach rolnych narażone są na zagrożenia zdrowotne związane z wykonywaną pracą. Praca z ostrymi narzędziami, transport płodów rolnych i środków do produkcji, elektryczność, zwierzęta, nawozy i środki ochrony roślin, to spotykane w każdym, nawet najmniejszym gospodarstwie elementy środowiska pracy rolnika i jego rodziny. Na terenie powiatu działdowskiego przeważają rodzinne gospodarstwa, w których tradycję wpisana jest praca wszystkich domowników. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w swoich działaniach prewencyjnych¹ stawia sobie za cel, aby ciężkiej i mozolnej pracy rolnika towarzyszyła zawsze świadomość niebezpieczeństwa i umiejętność przewidywania skutków działań. Lata doświadczeń dowodzą jednak, że ubezpieczeni częstokroć niedostatecznie znają zagrożenia związane z wykonywanym zawodem rolnika lub dostrzegają je zbyt późno. Należy pamiętać, że nawet najwyższe odszkodowanie nie zrekompensuje bólu i cierpienia, jakie niosą następstwa wypadków, szczególnie bolesne, gdy dotyczą dzieci.

Dane statystyczne dowodzą, że dzieci mieszkające na wsi uczestniczą nie tylko poprzez zabawę, ale także pomoc, w życiu zawodowym swych rodziców. W tym miejscu należy podkreślić, że do wprowadzonej z dniem 02.05.2004 r. nowelizacji ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników,² ubezpieczeni zgłaszali Kasie wypadki w gospodarstwach rolnych z udziałem dzieci, gdyż uznanie danego zdarzenia za wypadek w rozumieniu wcześniejszych obowiązujących przepisów art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy dawało prawo do jednorazowego odszkodowania za doznany uszczerbek na zdrowiu dziecka. Nowelizacja z 2004 r. uchyliła ten przepis, skutkiem czego rolnicy

¹ W szczególności wynikających z przepisów art. 63 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291).

² Ustawa z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 91, poz. 873).

nie zgłaszają wypadków z udziałem dzieci w wieku do lat 15., co nie oznacza, że takich zdarzeń nie ma.³

Celem właściwego zaplanowania działań prewencyjnych na obszarze działania placówki KRUS, szczególnie ukierunkowanych na dzieci ze środowisk wiejskich, niezbędnym jest posiadanie chociażby podstawowej wiedzy o liczbie, przyczynach i skutkach wypadków z ich udziałem. Funkcjonujący obecnie zapis art. 45 pkt 1 wyżej cytowanej ustawy, zobowiązujący rolnika do zawiadomienia Kasy o zaistnieniu wypadku bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie sześciu miesięcy od zdarzenia, w rzeczywistości działa w ten sposób, że zgłaszane są tylko wypadki, które mogą dać prawo do odszkodowania. Poszukując jak najświeższej wiedzy na temat wypadków z udziałem dzieci, opieramy się na źródłach innych instytucji – statystykach Policji, Straży Pożarnej i prasie lokalnej. Należy stwierdzić, że brak danych w przyszłości może wpływać negatywnie na efektywność działań na rzecz zapobiegania wypadkom z udziałem dzieci.

Z danych statystycznych PT KRUS w Działdowie za okres od 2000 do 2004 roku wynika, że w omawianym okresie zanotowano 36 zdarzeń wypadkowych z udziałem dzieci. Posługując się kategoriami wiekowymi można zauważyć, że najwyższy odsetek poszkodowanych stanowiły dzieci w wieku 11-15 lat (69%). Dzieci w wieku 7-10 lat stanowiły 14% poszkodowanych, a poniżej 7. roku życia (17%). We wszystkich grupach wiekowych przeważają chłopcy i ogółem stanowią oni 72% poszkodowanych.

Z analizy ustaleń zawartych w 36 protokołach powypadkowych, które spisane zostały w wyżej wymienionym okresie w PT KRUS w Działdowie wynika, iż większy był udział chłopców w pracach w gospodarstwie rolnym (było ich 26, pozostałe zdarzenia dotyczyły 10 dziewczynek). Większość dzieci wiejskich, nawet jeśli nie wykonuje prac w gospodarstwie rolnym, to często przebywa w środowisku pracy rolniczej. Zespoleńca miejsca zamieszkania rodziny wiejskiej z miejscem produkcji rolnej sprawia, że dziecko bardzo wcześnie staje się obserwatorem wykonywania prac rolnych przez dorosłych. Z czasem dzieci zaczynają pomagać rodzicom w wykonywaniu niektórych prac, by w końcu przejąć niektóre obowiązki do samodzielnego ich wykonywania.

Nie można pozostać obojętnym na te dane, należy z właściwą ofertą prewencyjną zwrócić się do tych najmłodszych i najbardziej bezbronnych. Do napisania tego materiału zainspirowała mnie m.in. moja niespełna trzy i półletnia córeczka, kiedy pewnego wieczoru poprosiła: – „*Mamo, poczytaj mi*

³ Aktualnie jednorazowe odszkodowanie przysługuje ubezpieczonemu, który doznał długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej, oraz członkom rodziny ubezpieczonego, który zmarł wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej.

co wolno, czego nie wolno". Dziecko wskazywało na kolorową książeczkę „*Jak bezpiecznie pomagać rodzicom w gospodarstwie rolnym*” wydaną przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Jako osoba prowadząca od wielu lat działania prewencyjne w powiecie działdowskim, kiedy obserwowałam, jak to małe dziecko oglądające obrazki mówi: – „*Mamo, nie wolno wchodzić na drabinę, nie wolno zaglądać do studni, nie wolno podchodzić do konika, nie wolno wchodzić na traktor*” – pomyślałam o wszystkich tych dzieciach, do których udało się do tej pory dotrzeć pracownikom KRUS. Różnego rodzaju konkursy i pogadanki to podstawowe formy działań prewencyjnych wśród dzieci wiejskich i ich rodziców, zapobiegające wypadkom przy pracy rolniczej. Z kolei wykaz prac i czynności szczególnie niebezpiecznych, których nie powinny wykonywać dzieci do lat piętnastu, to przestroga dla rodziców i dzieci starszych.

Dzieci w wieku wczesnoszkolnym potrzebują odpowiedniej dostosowanej do możliwości percepcyjnych edukacji prewencyjnej. To ogromne zadanie i tylko współpraca z innymi instytucjami, samorządem, przedszkolami i szkołami wiejskimi może przynieść zamierzone efekty. Zadanie Kasy na dziś to inspirowanie nauczycieli do wzbogacania ich zajęć o tematy z zakresu wiedzy o bezpieczeństwie i higienie pracy na wsi. Ogromne pole do działania stwarza również możliwość współpracy z organizacjami mającymi wieloletnie doświadczenie w pracy z młodzieżą, w tym organizacji pozarządowych, współpraca z Polskim Czerwonym Krzyżem czy ogniskami Harcerstwa Polskiego. W PT w Działdowie podjęliśmy pierwsze próby tych działań. Przedstawiam kilka z nich, których głównymi adresatami byli najmłodsi uczniowie i przedszkolaki, a więc dzieci w wieku 5-ciu, 6-ciu i 7-miu lat.

Pierwsza forma to lekcja roboczo nazwana pokazową, którą po raz pierwszy zorganizowano już w 2003 roku w porozumieniu z Dyrekcją Szkoły w Wielkim Łęcku oraz Jednostką Państwowej Straży Pożarnej w Działdowie. Inspiracją do działania był „*Program edukacji dzieci wiejskich w szkołach podstawowych*” opracowany w Instytucie Medycyny Wsi w Lublinie. Program, jak wskazują jego autorzy, jest próbą kształtowania właściwych zachowań dzieci związanych poprzez pomoc w pracy lub zabawę z rodzinnym gospodarstwem rolnym. Wykorzystuje on również niepowtarzalną możliwość oddziaływania szkoły na rodziców. To przecież oni, jako niekwestionowane autorytety dla swych dzieci, mogą również przekazywać niezbędną do zapewnienia dziecku bezpieczeństwa wiedzę.

Wspólnie z nauczycielem prowadzącym zdecydowaliśmy, że tematem lekcji pokazowej będzie „*Ogień*” – w myśl zasady „*poznaj swojego przyjaciela, a jednocześnie wroga*”. Nietypowa nauka zaczęła się od eksperymentu – w zaciemnionej klasie nagle było słychać szelest zapalanej zapałki, jednej po drugiej, aż klasę zalało światło zapalonych kilkudziesięciu świec. Wszystko to siedmioletnie dzieci robiły samodzielnie. W tej scenerii dzieci opowiadały,

ile radości daje ogień z ogniska, z ciepłego paleniska w mroźny zimowy dzień. Ale przekonywały się też, że może on być podstępny i groźny. Słuchających uderzyło, że małe dzieci już dzięki przygotowaniom do zajęć zaczęły dostrzegać niebezpieczeństwo pożarów w gospodarstwach rolnych prowadzonych przez ich rodziców. Jeden z chłopców opowiadał: – „*Mój tato, odtąd gdy wjeżdża do stodoły traktorem, zasłania tłumik wiadrem, w tłumiku są iskry mogą zrobić pożar i spalić naszą stodołę*”. W lekcji uczestniczyły dzieci, ale warto podkreślić, że w przygotowania do niej zaangażowani byli rodzice, poprzez pomoc w zbieraniu z podwórek gospodarstw rolnych materiałów łatwopalnych, a trzeba było to zobaczyć, czego tam nie było: trociny, kawałki sznurka do snopowiązałki, papier, opakowania po nawozach, kawałki węgla. Rodzice zgromadzeni jako widzowie lekcji mówili później: – „*Do-piero gdy zobaczyłem na ławce mojego synka te wszystkie śmieci, uświadomilem sobie jak niebezpieczne są te odpadki, które na co dzień leżą w różnych miejscach podwórka. Pierwsze co zrobię gdy wrócę do domu to uprzątnę to, co niepotrzebne*”.

Podsumowując, ta forma przekazu wiedzy prewencyjnej skierowana do dzieci w wieku wczesnoszkolnym jest warta zauważenia. Przekazywane treści trafiają do wielu adresatów, tj. do członków rodzin dzieci, ich rodzeństwa i rodziców. Nie zapominajmy też, że organizowanie takich zajęć to wspinała okazja do aktywizacji małych środowisk wiejskich.

Szkoła na wsi to nie tylko centrum edukacyjne, ale też często jedyne centrum kulturalne. Druga forma działań była inscenizacją teatralną przygotowaną przez dzieci oddziału przedszkolnego prowadzonego przy Szkole Podstawowej w Niechłoinie. To co zobaczyli pracownicy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w przedszkolu, wzbudziło ich zdumienie i zgodnie stwierdzili, że zasługiwało na uznanie.

Na przygotowanej scenie pełnej rekwizytów stanęli młodzi aktorzy, ubrani byli w kostiumy. Widzowie w osobach przedstawicieli KRUS i rodziców przedszkolaków, przenieśli się w wyobraźni w zimowy dzień rolniczej rodziny. Mama właśnie podała dzieciom obiad, tata czyta prasę rolniczą. Za oknem od rana sypie śnieg – jest ślisko. Matka troszcząc się o bezpieczeństwo swoich dzieci, prosi ojca o odśnieżenie schodów i chodnika, a tata pochłonięty lekturą, zbywa ją. Nie trzeba długo czekać na skutki odmowy, na podwórku rozlega się krzyk upadającej sąsiadki, a dalej wiadomo – pogotowie i gips. Na sali po momencie śmiechu zapada cisza, w oczach rodziców zaduma, to co zobaczyli na długo pozostanie im w pamięci. Gdy w drugiej scenie pozostawiony bez opieki chłopiec upada z drabiny łamiąc sobie rękę, jesteśmy już pewni, że zobrazowane zdarzenie przemawia do wyobraźni.

Należy podkreślić, że jeśli wśród obecnych był ktoś, kto wcześniej miał wątpliwość, czy rozpoczynanie działań prewencyjnych już z tak małymi dziećmi ma sens, po obejrzeniu inscenizacji i po wysłuchaniu pierwszych

komentarzy widzów, został tych wątpliwości na pewno pozbawiony. Podkreślić tylko należy, że podobnie jak lekcja pokazowe inscenizacje powstały przy udziale szkoły, dzieci, rodziców i członków rodzin małych aktorów. To oni razem przygotowali scenografię, stroje, uczyli się tekstów. Skromny udział pracowników KRUS to zainspirowanie, podsuniecie pomysłu i pomoc merytoryczna.

W działalności na rzecz zapobiegania wypadkom przy pracy w gospodarstwie rolnym w PT robiliśmy już dużo: młodzież, dzieci, rolnicy uczestniczący w konkursach teoretycznych, praktycznych, plastycznych, biorący udział w licznych szkoleniach, pokazach, ale inscenizacji teatralnej i to w wykonaniu 6-cio i 5-cio latków nie było.

Lekcja otwarta to następna nietypowa forma działań prewencyjnych skierowana do dzieci w wieku wczesnoszkolnym. Przeprowadzenie jej to wydarzenie w całej szkole, a też na pewno nie pozostaje niezauważone w miejscowości, w której się odbywała. Otwartość i nietypowość zajęć polegała na tym, że maluchy podczas nich nie kaligrafowały literek, nie składały z nich wyrazów, nie uczyły się czytać, uczyły się bezpiecznego życia na terenie gospodarstw rolnych swych rodziców, a pomagali im w tym rodzice i opiekunowie. Lekcję otwartą przeprowadziliśmy w Szkole Podstawowej w Petrykozach. Podobnie jak w inscenizacji brały w niej udział dzieci w wieku 5-ciu i 6-ciu lat. Lekcja ta składała się z dwóch części:

- część I – artystyczna,
- część II – wyjście poza teren szkoły, tj. wizytacja w gospodarstwie rolnym.

Widzami lekcji byli rodzice, uczniowie całej szkoły i radni gminni. Część artystyczna to również inscenizacja, a nawet można śmiało powiedzieć – spektakl słowno-muzyczny.

Piosenki o pracy rolnika, jego związkach z przyrodą stanowiły tło do występów, których tematem były opisy nieszczęśliwych wypadków z udziałem dzieci. Podsumowaniem było wyjście do gospodarstwa rolnego. Rolnik podejmujący nietypowych gości, tego dnia wcielił się w rolę „pedagoga” – pokazując dzieciom poszczególne maszyny rolnicze opowiadał, kiedy i dlaczego są niebezpieczne dla dzieci. Ogromnym wsparciem merytorycznym służył w tym momencie inspektor ds. prewencji z Placówki.

Te trzy konkretne przykłady przeprowadzonych działań prewencyjnych dały początek naszej pracy z dziećmi rolników. Ich pierwsze owoce to rosnące zainteresowanie ze strony szkół i organizacji pracujących z młodzieżą współpracą z Kasą w zakresie prewencji.

Podsumowując skromne jeszcze doświadczenie w zakresie działań z dziećmi w wieku wczesnoszkolnym i przekładając pod rozwagę niżej zamieszczone wnioski należy stwierdzić, że każda próba zapobiegania wypadkom z udziałem dzieci jest, według mnie, ważna i cenna.

1. Działania prewencyjne kierowane do dzieci dają niepowtarzalną możliwość dotarcia z treściami merytorycznymi również do ich rodzeństwa i rodziców, np. poprzez włączanie się całych rodzin w przygotowania i zaproszenie ich jako widzów.
2. Działania tego typu są okazją do aktywizacji środowisk wiejskich.
3. Włączenie szkół w nurt działań prewencyjnych jest inspiracją tychże do wprowadzania do programów nauczania akcentów z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy w gospodarstwach rolnych.
4. Takie nietypowe działania prewencyjne nie pozostają niezauważone przez lokalną prasę. Miejscowi dziennikarze chętnie o nich piszą i zamieszczają relacje z ich przebiegu, często też inspirują ich do własnych poszukiwań, czego efektem są liczne artykuły, dzięki czemu poszerza się krąg odbiorców wiedzy, którą chcemy przekazać.

Mgr inż. Urszula Górską-Laskowską jest Kierownikiem Placówki Terenowej KRUS w Działdowie.

OCHRONA ZDROWIA I REHABILITACJA W ROLNICTWIE



PREZES
KASY ROLNICZEGO
UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

Warszawa, maj 2008 r.

Dzieci wiejskie od najmłodszych lat przebywają w środowisku pracy rodziców.

Poprzez obserwację i przykład przejmują nawyki i zachowania dorosłych. Z czasem – na miarę swoich możliwości – zaczynają pomagać przy niektórych czynnościach w rodzinnym gospodarstwie, ucząc się zawodu rolnika.

Bardzo trudno ustrzec dziecko – zwłaszcza kilkuletnie – przed zagrożeniem wypadkami, szczególnie wtedy, gdy praca w gospodarstwie rolnym i życie domowe nieustannie się przenikają.

Musicie Państwo zapewnić Waszym dzieciom stałą, troskliwą opiekę, także w czasie ich zabawy, aby dorastały bezpiecznie.

Angażując dziecko do pomocy, trzeba pamiętać, że nie jest ono w stanie wykonać wielu czynności z braku dostatecznych sił, wyobraźni i doświadczenia. Nie potrafi dostrzec grożącego mu niebezpieczeństwa, a w sytuacji realnego zagrożenia nie umie podjąć właściwej decyzji. Ponadto, organizm dziecka jest szczególnie wrażliwy na szkodliwe dla zdrowia czynniki fizyczne, chemiczne i biologiczne.

Pracując, przewidujcie, że ciekawe wszystkiego dzieci mogą nieoczekiwanie zjawić się w strefie bezpośredniego zagrożenia życia. Szczególne ich zainteresowanie wzbudzają maszyny rolnicze. Jednak nawet najnowsze rozwiązania techniczne nie uchronią przed wypadkami dzieci, które, nieświadome niebezpieczeństwa, znajdą się blisko urządzeń lub narzędzi rolniczych. Państwa rozważa to najlepszy sposób na to, by dzieci były bezpieczne. Rozmawiajcie z nimi o zagrożeniach, uprzedzajcie przed różnego rodzaju niebezpieczeństwem – nie tylko w gospodarstwie rolnym.

Drodzy Rodzice i Opiekunowie, pamiętajcie, że bezpieczeństwo dzieci zależy głównie od Państwa odpowiedzialności.

Zasada jawności postępowania na tle stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych

Wstęp

Prawo zamówień publicznych określa kilka zasad udzielania zamówień wyrażonych w art. 7-10 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. z 2007 r., Nr 223, poz. 1655), zwanej dalej p.z.p., którymi są: zasada uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, bezstronności, obiektywizmu, jawności postępowania, pisemności, prowadzenia postępowania w języku polskim, prymatu trybów konkurencyjnych – przetargu nieograniczonego i ograniczonego. Fakt, że zasady te określone zostały w dziale I (przepisy ogólne) ww. ustawy, w rozdziale 2 (zasady udzielania zamówień) przesądził o ich nadrzędności w stosunku do pozostałych regulacji zawartych w p.z.p. Ich nadrzędność wyraża się m.in. w tym, że w decydującym stopniu wpływają one na sposób zastosowania innych przepisów odnoszących się do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Wszystkie te zasady są jednakowo ważne i powinny być stosowane łącznie, ale rolę szczególną pełni zasada jawności. Bowiem dzięki niej możliwe jest urzeczywistnienie pozostałych zasad – głównie uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców.

Zgodnie z art. 8 ust.1 p.z.p. „*postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne*”, ale praktycznie zasada ta, z pewnymi ograniczeniami wynikającymi z przepisów prawa, dotyczy wszystkich czynności dokonywanych przez zamawiającego, także na etapie przygotowania postępowania,¹ jak np. opublikowanie ogłoszenia o przetargu,² co daje gwarancję powszechnego dostępu do informacji o prowadzonych postępowaniach, a także jego przebiegu, rozstrzygnięciu oraz zawarciu umowy.

¹ J. Pieróg, *Prawo zamówień publicznych, komentarz*, Warszawa 2007, str. 56.

² A. Kurowska i inni, *Analiza wyroków sądów okręgowych oraz analiza orzeczeń zespołu arbitrow*, Warszawa 2006, str. 58 i nast.

Celem niniejszej publikacji jest omówienie zasady jawności postępowania w kontekście przepisów prawa zamówień publicznych i innych ustaw pozostających w związku z praktyką jej stosowania.

Jawność postępowania w związku z zapisami ustawy o dostępie do informacji publicznej

W związku z ukształtowaną w prawie zamówień publicznych zasadą powszechności dostępu do protokołu z postępowania sporządzanego na podstawie art. 96 ustawy p.z.p., należy zwrócić uwagę na komplementarną w tym zakresie ustawę o dostępie do informacji publicznej (dalej: u.o.d.d.i.p.), zgodnie z którą: „każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną” (art. 1 ust. 1), której pkt 4 wskazuje, iż obowiązek jej stosowania dotyczy władz publicznych oraz innych podmiotów wykonujących zadania publiczne, w szczególności: organów władzy publicznej, organów samorządów gospodarczych i zawodowych, podmiotów reprezentujących zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa, podmiotów reprezentujących państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, podmiotów reprezentujących inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów, związków zawodowych i ich organizacji oraz partii politycznych.

W większości wymienione podmioty są zamawiającymi w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1-3 p.z.p. Zasady ustalone w przepisach prawa zamówień publicznych, stanowiąc *lex specialis* w stosunku do wspomnianej u.o.d.d.i.p. wskazują, że w odniesieniu do informacji dotyczących postępowań o udzielenie zamówienia jej przepisy nie będą miały zastosowania. Jednakże w odniesieniu do wszystkich innych czynności pośrednio wiążących się z postępowaniem (np. związanych z uzyskiwaniem lub wydawaniem decyzji administracyjnych), ustawa ta znajdzie już zastosowanie. Podmioty zobowiązane do przestrzegania ustawy o dostępie do informacji publicznej mogą odstąpić od jej reguł tylko w zakresie odmiennych zasad przewidzianych inną ustawą (art. 1 ust. 2 cytowanej ustawy).

Zasada jawności postępowań o udzielenie zamówienia znalazła swój wyraz również w przepisach dotyczących terminów udostępniania protokołu.

Literalne brzmienie art. 96 ust. 1 p.z.p. wskazuje na obowiązek sporządzania protokołu na bieżąco, a zasada jawności wyrażona w ust. 3 nakazuje udostępniać protokół bez żadnych ograniczeń czasowych, a więc już w trakcie sporządzania. Jedynie oferty udostępnia się od chwili ich otwarcia, gdyż do tego momentu, zgodnie z art. 86 ust. 1, z zawartością ofert nie można się zapoznać, a wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu są jawne od chwili ich złożenia.

Dodany w wyniku nowelizacji przepis dotyczący zasad udostępniania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu usuwa wszelkie niejasności co do czasu ich ujawniania. Wszelkie załączniki inne niż oferty i wnioski zamawiający ma obowiązek udostępniać po wyborze najkorzystniejszej oferty. Tak sformułowany przepis nie uniemożliwia jednak zamawiającemu wcześniejszego udostępnienia innych załączników, jeśli nie prowadzi to do naruszenia innych przepisów ustawy oraz zasady równego traktowania wykonawców.

Zakres obowiązków zamawiającego przy udostępnianiu protokołu precyzuje przepis § 5 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Zobowiązuje on zamawiającego do umożliwienia wszystkim zainteresowanym sporządzenia kopii oraz odpisów, ale wyłącznie pod warunkiem dokonania tych czynności w siedzibie zamawiającego. Ze wspomnianego przepisu nie wynika wprawdzie zakaz udostępnienia protokołu do skopiowania poza siedzibą zamawiającego, jednakże wynikająca z art. 97 ust. 1 p.z.p. odpowiedzialność za jego przechowywanie w stanie nienaruszonym sprawia, iż w tym zakresie zamawiający ma wystarczające uzasadnienie do odmówienia ewentualnym wnioskodawcom.

Zamawiający jest obowiązany natomiast przesłać kopię protokołu każdemu wykonawcy. Należy przy tym pamiętać, że prawo żądania przekazania protokołu przysługuje jedynie tym wykonawcom, którzy składając prośbę, są jeszcze uczestnikami postępowania. Po rezygnacji z uczestnictwa w postępowaniu, wykluczeniu, odrzuceniu oferty i upływie terminu na złożenie środków odwoławczych, podmiot (uczestnik) traci przymiot wykonawcy i jego żądanie przekazania protokołu nie musi być uwzględniane przez zamawiającego. Wszystkie inne osoby niż wykonawca nie są bowiem upoważnione do żądania przesłania protokołu. Ze sformułowania komentowanego przepisu wynika ponadto, że żądanie może dotyczyć wyłącznie przesłania protokołu bez załączników (ofert, wniosków i innych dokumentów wymienionych w art. 96 ust. 2). Żadne przepisy ustawy lub rozporządzenia nie nakładają również na zamawiającego obowiązku nieodpłatnego przesyłania (udostępniania na miejscu) protokołu. Oznacza to, że zamawiający może obciążyć wnioskodawcę kosztami przesyłki lub powielenia protokołu lub odmówić

jego przekazania, jeśli nie zostaną pokryte wspomniane koszty. Przywołując art. 15 ustawy o dostępie do informacji publicznej dotyczący tych samych kwestii, można powtórzyć za zawartą w nim regulacją, że bez żadnych wątpliwości podmiot udostępniający informację: „*może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej kosztom udostępnienia informacji*”. Nie będzie więc stanowić naruszenia prawa przez zamawiającego również pobieranie opłat za udostępnienie protokołu, jeśli zamawiający wykaże, że w związku z tym ponosi inne koszty niż tylko koszt przesyłki lub powielenia.

Jawność umów w sprawach zamówień publicznych

Zgodnie z przepisem art. 139 ust. 3 p.z.p., umowy są jawne i podlegają udostępnianiu na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej.

Komentując cytowany przepis należy wskazać, iż ustęp 3 art. 139 wyraża zasadę jawności umów w sprawach zamówień publicznych, będącą naturalną kontynuacją generalnej zasady jawności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wyrażonej w art. 8 p.z.p. Sposób wyartykułowania normy dotyczącej jawności umów w sprawach zamówień publicznych może budzić pewne wątpliwości co do zakresu jawności. Art. 139 ust. 3 p.z.p. może być bowiem rozumiany jako przepis wyrażający normę prawną, wedle której umowy są jawne (bez ograniczeń płynących z przepisów prawa materialnego), a ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej określa wyłącznie procedurę udostępnienia, nie wyznaczając jakichkolwiek ograniczeń w dostępie do umów. Wydaje się jednak, iż jest to wykładnia zbyt daleko idąca. Stosownie do treści art. 139 ust. 3 p.z.p. umowy są jawne i podlegają udostępnianiu na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej. Przyjąć zatem należy, iż w sprawach zamówień publicznych zakres jawności umów determinują postanowienia ustawy o dostępie do informacji publicznej, a z uwagi na treść postanowień art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, jawność umów w sprawach zamówień publicznych będzie podlegać ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, w tym ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Bezwzględna jaw-

ność umów w sprawach zamówień publicznych trudno byłoby pogodzić z ochroną tajemnic prawnie chronionych, jak również trudno byłoby znaleźć uzasadnienie dla braku jakichkolwiek ograniczeń jawności umowy w sytuacji, gdy jest to możliwe w odniesieniu do oferty oraz wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu (art. 8 ust. 3 p.z.p.).

Prawo zamówień publicznych kreuje samoistną podstawę prawną jawności umów w sprawach zamówień publicznych. W ujęciu podmiotowym zakres jawności jest bowiem szerszy niż zakres podmiotowy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Obowiązek udostępnienia umowy w sprawie zamówienia publicznego spoczywa na wszystkich zamawiających, niezależnie od podstawy prawnej stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, w tym także na tych zamawiających, którzy nie są objęci podmiotowym zakresem zastosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zarazem wskazać należy, iż na zakres jawności umów w sprawach zamówień publicznych, w stosunku do zamawiających mających status jednostek sektora finansów publicznych oraz udzielających zamówień publicznych, z uwagi na wykorzystywanie środków publicznych (por. art. 3 ust. 1 pkt 1, 5 i 6 p.z.p.) pewien wpływ wywiera również regulacja art. 12 ust. 5 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.), stosownie do której klauzule umowne dotyczące wyłączenia jawności ze względu na tajemnicę handlową w umowach zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych lub inne podmioty, o ile wynikające z umowy zobowiązanie jest realizowane ze środków publicznych, uważa się za niezastrzeżone, z wyłączeniem informacji technicznych – w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu ich zachowania w tajemnicy.

Przepis art. 139 ust. 3 nie przesądza wprawdzie tej kwestii wyraźnie, lecz obowiązek udostępnienia umowy w sprawie zamówienia publicznego obciąża tylko zamawiającego. Wobec braku wyrażenia w stosunku do wykonawcy wyraźnego obowiązku udostępnienia umowy, nie można rozszerzać go także na tę stronę umowy w sprawie zamówienia publicznego. Za powyższą interpretacją przemawiają także względy wykładni systemowej. Prawo zamówień publicznych nie normuje obowiązków wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia publicznego, lecz obowiązki podmiotów zamawiających, i gdyby intencją ustawodawcy było wykreowanie omawianego obowiązku w stosunku do wykonawcy, określiliby to wyraźnym przepisem ustawowym. Nie jest jednakże wykluczona sytuacja, w której wykonawca będzie jednocześnie podmiotem podlegającym przepisom ustawy o dostępie do informacji publicznej i na tej podstawie (lecz nie na podstawie art. 139 ust. 3 p.z.p.) spoczywać będzie na nim obowiązek udostępnienia umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Obowiązek sporządzania i udostępniania protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego

Zgodnie z art. 96 ustawy p.z.p. należy wskazać, iż obowiązek sporządzania i udostępniania protokołu jest faktycznym wykonywaniem zasady jawności postępowań. Protokół stanowiący podstawowy zakres informacji o udzielanym zamówieniu musi być udostępniany każdemu, bez obowiązku udowodnienia interesu prawnego lub faktycznego w dostępie do protokołu.

Sporządzanie protokołu stanowi obowiązek zamawiającego przy udzieleniu zamówienia w każdym trybie i niezależnie od wartości zamówienia. Zgodnie z wyrażoną w art. 9 ust. 1 zasadą pisemności oraz brzmieniem ustępu 1, protokół powinien być sporządzany na piśmie i od zasady tej nie przewidziano żadnych wyjątków. Protokół to wyłącznie wypełnione wzory dokumentacji, stanowiące załączniki do wspomnianego rozporządzenia, natomiast wszystkie składane przez wykonawców i przygotowywane przez zamawiającego w trakcie postępowania dokumenty stanowią załączniki do protokołu. Mimo, że *expressis verbis* nie została wśród nich wymieniona specyfikacja istotnych warunków zamówienia, stanowi ona jeden z najważniejszych dokumentów w postępowaniu i w związku z tym powinna być uznana za zaliczoną do wspomnianych w ust. 2 „*innych dokumentów*”, stanowiących załączniki do protokołu. Ponadto, załącznikami do protokołu są wymienione w ust. 2 oferty, opinie biegłych, oświadczenia, informacja z zebrania wykonawców, zawiadomienia, wnioski oraz umowa, a także inne dokumenty i informacje składane zarówno przez zamawiającego, jak i wykonawców. Załączniki stanowią np. wyjaśnienia dotyczące treści ofert, składane na podstawie art. 87 ust. 1, wyjaśnienia dotyczące elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny (art. 90 ust. 1), ocena tych wyjaśnień dokonana przez zamawiającego, kierowane do wykonawców informacje o poprawieniu omyłek rachunkowych w ofertach itp. Uznając, że częścią postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest postępowanie odwoławcze, należy przyjąć, iż dokumenty składane przez wykonawców oraz zamawiającego w takim postępowaniu stanowią załącznik do protokołu. Takim załącznikiem są również wszystkie dokumenty wewnętrzne zamawiającego, np. odnoszące się do powołania komisji przetargowej, oświadczenia składane przez jej członków, biegłych i inne osoby uczestniczące w postępowaniu, ale również np. notatki służbowe odnoszące się do postępowań, opinie prawne co do poprawności dokonywanych czynności itp.

Ograniczenie zasady jawności

Zasada jawności może podlegać ograniczeniu jedynie w niektórych przypadkach określonych przepisami innych ustaw. W rozumieniu art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz. U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 z późn. zm.), przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności.

Orzecznictwo Sądu Najwyższego dotyczące zakresu stosowania art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji wskazuje, iż nie mogą być uznane za tajemnice informacje, które można uzyskać w dozwolony prawem sposób np. z publicznie dostępnych rejestrów informacji itp. (wyrok z 5.09.2001 r., CKN 1159/00, OSNC 2002/5/67). Należy więc poddać w wątpliwość pogląd, iż można uznać za tajemnicę przedsiębiorstwa dane dotyczące np. opłacania składek ubezpieczeniowych czy podatków. Po pierwsze, informacje te nie mają charakteru wskazanego w definicji tajemnicy przedsiębiorstwa, po drugie, trudno uznać, iż dane te posiadają wartość gospodarczą, jeśli przedsiębiorca nie zalega z płatnościami (jeśli natomiast zalega, to z faktu łamania prawa nie powinien móc osiągać korzyści). Przynajmniej część danych tego rodzaju można pozyskać legalnie, posługując się ustawą o dostępie do informacji publicznej. Dotyczy to np. informacji o przyznanej pomocy publicznej. Nie sposób też uznać za spełniające wymóg ochrony tajemnicy informacje dotyczące kondycji finansowej spółek publicznych (notowanych np. na giełdzie), które dane takie są obowiązane ujawniać.

Konsekwentnie nie mogą być uznane za tajemnice informacje, które zamawiający zgodnie z art. 86 ust. 4 p.z.p. jest obowiązany odczytać podczas otwarcia ofert. Ocena, czy dowolna informacja zastrzeżona przez wykonawcę stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa, podobnie jak wszystkie inne czynności, należy do zamawiającego. Do wykonawcy należy natomiast prawo wykazania, że ma do czynienia z tajemnicą. W przypadku sytuacji budzących wątpliwości, zamawiający korzystając z dyspozycji art. 87 ust. 1 p.z.p. powinien zwrócić się do wykonawcy w celu wyjaśnienia oferty w tym zakresie, aby nie narazić się na sankcję przewidzianą w art. 23 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – za bezprawne ujawnienie tajemnicy przedsiębiorstwa.

Konsekwencją nieprawidłowego zastrzeżenia przez wykonawcę jako tajemnicy przedsiębiorstwa informacji, które jej nie stanowią, będzie, zdaniem Sądu Najwyższego, ich ujawnienie przez zamawiającego. Uchwałę tej treści Sąd Najwyższy podjął w dniu 21 października 2005 r. wskazując że: „*W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego zamawiający bada*

skuteczność dokonanego przez oferenta (wykonawcę) – na podstawie art. 96 ust. 4 (wg miejsca zamieszczenia przepisu przed nowelizacją ustawy – obecnie – art. 8 ust. 3) ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych – zastrzeżenia dotyczącego zakazu udostępniania informacji potwierdzających spełnienie wymagań wynikających ze specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Następstwem stwierdzenia bezskuteczności zastrzeżenia (...) jest wyłączenie zakazu ujawniania informacji”. W uzasadnieniu uchwały SN wskazał, że zamieszczenie w ofercie informacji zastrzeżonych jako tajemnica przedsiębiorstwa, które zostały następnie zweryfikowane przez zamawiającego jako niestanowiące takiej tajemnicy, nie może przesądzać automatycznie o kwalifikacji takiej oferty jako niezgodnej z ustawą i być przyczyną odrzucenia na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 1 p.z.p. Z uchwały wynika więc, że odtajnienie oferty będzie jedynym skutkiem nieprawidłowego zastrzeżenia zawartych w niej danych, co do których ustawa wskazuje na prawo do decyzji dla wykonawcy w zakresie zastrzegania informacji. Z przywołanego uzasadnienia uchwały nie wynika jednak zakaz odrzucenia oferty, w której zastrzeżono informacje jawne, z mocy art. 86 ust. 4 p.z.p. SN stwierdził bowiem wprost, że tych danych wykonawca nie może objąć zakazem udostępniania. Wyrażenie więc przez niego takiej woli w ofercie będzie powodować niezgodność oferty w tej części z ustawą, a w konsekwencji będzie także powodować jej odrzucenie. Zamawiający powinien wskazać w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (siwz), że zastrzeżone informacje powinny być w ten sposób przekazane przez wykonawcę, aby były oddzielone od pozostałych, które mogą być udostępniane innym wykonawcom (np. na osobnych kartkach, w osobnych plikach).

Wykonawca nie może zastrzec informacji, o których mowa w art. 86 ust. 4 p.z.p., tj. nazwa (firma), adres wykonawcy, informacje dotyczące ceny, terminu wykonania zamówienia, okresu gwarancji i warunków płatności zawartych w ofercie.

Nie ujawnia się jednakże tej części oferty, która zawiera elementy, podlegające ochronie na mocy przepisów ustawy z dnia 29.08.1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, ze zm.), jak np. informacja z Krajowego Rejestru Karnego. Jest to informacja, której wykonawca nie może zastrzec na mocy art. 8 ust. 3 ustawy, gdyż nie stanowi tajemnicy przedsiębiorstwa. Udostępnienie tych informacji jest jednak nielegalne.

Nowelizacja³ nie usunęła pewnej luki w przepisie o zastrzeżeniu tajemnicy przedsiębiorstwa, która ujawniła się w jednym z postępowań. Sytuacja była następująca: zamawiający wezwał wykonawcę do złożenia wyjaśnień w trybie art. 90 p.z.p. (ustalenie, czy oferta zawiera rażąco niską cenę). Wykonawca złożył wyjaśnienia, zastrzegając jednocześnie, że informacje te

³ M. Stachowiak, *Komentarz do art. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych* (Dz. U.06.164.1163).

stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Wyjaśnienia zostały uznane przez zamawiającego, jednak inny wykonawca wniósł protest, argumentując, że nie znając treści wyjaśnień, nie jest w stanie ocenić, czy cena podana przez konkurenta nie jest zaniżona. Problem w tej sprawie polegał po pierwsze na tym, czy dopuszczalne jest zastrzeżenie przez wykonawcę ceny jako tajemnicy przedsiębiorstwa, zaś po drugie, czy wykonawca może to zrobić także po upływie terminu składania ofert lub wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. Na oba pytania twierdząco odpowiedzieli arbitrzy (sprawa o sygnaturze UZP/ZO/0-1625/06, opisana w „Rzeczpospolitej” z dnia 6 lipca 2006 r.). Należy tu jednak wskazać, iż zastrzeżenie ceny jako objętej tajemnicą przedsiębiorstwa stoi w sprzeczności z postanowieniem art. 8 ust. 3 w związku z art. 86 ust. 4 p.z.p., chyba że zastrzeżenie miałooby dotyczyć poszczególnych kosztów działania wykonawcy, a nie całkowitej ostatecznej ceny zamówienia. Natomiast można się przychylić do stanowiska arbitrów, że zastrzeżenie powinno być dopuszczalne bez względu na to, na jakim etapie postępowania zostało złożone, inna interpretacja oznaczałaby bowiem, iż ustawa wymaga od wykonawcy przewidywania, jakie informacje mogą być od niego wymagane po otwarciu oferty.

Skoro więc zamawiający może z woli ustawodawcy ograniczyć dostęp do informacji tylko w ustawowo określonych przypadkach, to aby móc skorzystać z tego uprawnienia zgodnie z ustawą, musi uprzednio stwierdzić, że zaistniały okoliczności odpowiadające przypadkom określonym w ustawie. Z oczywistych względów wymaga to podjęcia przez zamawiającego określonych badań.⁴

Również negocjacje z wykonawcami dopuszczalne w trybie negocjacji bez ogłoszenia i negocjacji z ogłoszeniem mają charakter poufny, a żadna ze stron nie może bez zgody drugiej strony udostępniać informacji technicznych i handlowych związanych z negocjacjami. Ponadto jawność postępowania może podlegać częściowym wyłączeniom na podstawie przepisów innych ustaw, chociażby w przypadku zamówienia objętego tajemnicą służbową dostęp do informacji będą miały jedynie osoby posiadające odpowiednie poświadczenie bezpieczeństwa.

Naruszenia zasady jawności

Naruszenie przez zamawiającego zasady jawności może prowadzić do skutecznego zaskarżenia wykonanych przez niego czynności. Zaniechanie obligatoryjnego upublicznienia informacji o czynnościach dokonywanych przez

⁴ SN uchwała z dnia 21.10.2005 r. (III CZP 74/05, publ. OSNC 2006/7-8/122).

zamawiającego może zostać oprotestowane. Może być także przedmiotem odwołania i skargi.

Prowadzenie postępowania i udzielenie zamówienia z naruszeniem zasady jawności jest czynem powodującym odpowiedzialność porządkową na podstawie art. 200 ust. 2 pkt 3 p.z.p.

Należy przy tym dodać, iż zgodnie z art. 199 p.z.p. uregulowań dotyczących odpowiedzialności za naruszenie przepisów p.z.p. nie stosuje się do zamawiających, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1, 5 i 6 p.z.p., do których to stosuje się przepisy o naruszeniu dyscypliny finansowej – zgodnie z zapisami ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r., Nr 14, poz. 114 z późn. zm.).

Podsumowanie

Zasada jawności uważana jest za jedną z fundamentalnych zasad całego systemu zamówień publicznych. Wyrazem jej realizacji jest chociażby obowiązek publicznego ogłaszania postępowania, jawność dokumentacji, publiczne otwarcie ofert, obowiązek zadeklarowania kwoty, jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, zobowiązanie zamawiającego do informowania wykonawców o czynnościach podejmowanych w postępowaniu, jawność wyników postępowania czy też jawność umów o realizację zamówienia. Odwołanie wykonawcy rozpoznaje się na jawnej rozprawie. Postępowanie sądowe ze skargi wnoszonej na wyrok zespołu arbitrow (obecnie orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej) jest również co do zasady jawne.

Stan prawny regulujący jawność postępowania jest – moim zdaniem – wystarczający. Gorzej przedstawia się sytuacja z orzecznictwem sądowym w tym zakresie. Dlatego też kwestie związane z jawnością postępowania stanowiąc będąc problem. Czym innym będzie jawność dla zamawiającego, a czym innym dla wykonawcy. Realizacja tej zasady zawsze będzie dawała możliwość subiektywnej oceny przez obie strony postępowania, niezależnie jak precyzyjnie będzie ona określona przepisami prawa. Każde zamówienie ma bowiem wymiar indywidualny. Sądzę więc, że doprecyzowanie przepisów w tym zakresie nie jest możliwe, gdyż trudno byłoby opracować uniwersalny, szczegółowy katalog dokumentów, które wykonawca może utajnić, a których nie. Zapisy ustawowe zawsze będą na tyle ogólne, że mogą spowodować różne interpretacje tego zagadnienia. Dlatego też dobra praktyka stosowania zasady jawności wymaga od wszystkich uczestników po-

stępowania o zamówienie publiczne nie tylko właściwego rozumienia przepisów prawa, ale także intencji ustawodawcy.

Mgr Jolanta Baran jest dyrektorem Biura Zamówień Publicznych Centrali KRUS.

Bibliografia

1. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. z 2007 r., Nr 223, poz. 1655).
2. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926 z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).
6. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów dnia 24 października 2007 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. Nr 202, poz. 1463).
7. J. Pieróg, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, 8 wydanie, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2007.
8. G. Wicik/P. Wiśniewski, *Prawo zamówień publicznych, Komentarz, Suplement aktualizacyjny*, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2007.
9. B. Kardas, *Zamówienia publiczne w procedurze uproszczonej po nowelizacji z 13 kwietnia 2007 r.*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Sp. z o.o., Gdańsk 2007.
10. M. Stachowiak, *Komentarz do art. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*.
11. A. Kurowska i inni, *Analiza wyroków sądów okręgowych oraz analiza orzeczeń zespołu arbitrów*, Warszawa 2006 r.
12. Uchwała SN z dnia 21 października 2005 r. (III CZP74/05, publ. OSNC 2006/7-8/122).

Wojciech Jaskuła

Postępowanie odwoławcze od decyzji Prezesa KRUS – zagadnienia podstawowe

Pomimo długiego okresu obowiązywania ustawy z dnia 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników,¹ postępowanie odwoławcze od decyzji Prezesa KRUS nie doczekało się opracowania, które mogłoby być pomocne w praktycznym stosowaniu. Tymczasem rozproszenie przepisów tej instytucji prawnej w różnych aktach normatywnych sprawiło, że wśród beneficjentów systemu ubezpieczenia społecznego rolników narosło wiele indywidualnych interpretacji i praktyk, nie znajdujących umocowania w przepisach prawa materialnego, jak i procesowego. Autor niniejszego opracowania podejmuje próbę omówienia tego postępowania odwoławczego, dokonując zarazem typologii środków odwoławczych wymienionych w art. 36 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

I. Wprowadzenie

Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników charakteryzuje się indywidualnymi cechami, które nie występują w klasycznym postępowaniu administracyjnym. Wynika to z odrębności materii normatywnej tego ubezpieczenia, która poniekąd wyprzedza normy postępowania administracyjnego.

¹ Tekst jednolity Dz. U. z 2008 r. nr 50 poz. 291, z późn. zm. dalej: ustawa o u.s.r.

Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 180 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego,² w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych³ stosuje się przepisy kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach. Wykładnia gramatyczna tego przepisu upoważnia do wniosku, że przepisy prawa ubezpieczeń społecznych mają charakter *lex specialis*, czego bezpośrednim skutkiem jest pierwszeństwo w stosowaniu, tj. pierwszeństwo przed przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. Zasada *lex specialis derogat legi generali* nie zwalnia oczywiście od obowiązku poszanowania ogólnych zasad postępowania administracyjnego, lecz przesądza o tym, że w przypadku kolizji przepisów postępowania administracyjnego z przepisami prawa ubezpieczeń społecznych, pierwszeństwo, co do zasady będą miały te ostatnie.

Zdaniem doktryny, przy uwzględnieniu masowości tych spraw i ich stonkowo dużej jednorodności zasady postępowania powinny w pełni gwarantować ochronę interesu społecznego i usprawiedliwionego przepisami prawa materialnego interesu indywidualnego obywatela oraz maksymalnie szybkie i sprawne załatwienie tych spraw.⁴ Temu wymaganiu czyni zadość unormowanie zawarte w art. 180 k.p.a. Wynika z niego bezspornie postulat ustawodawcy, aby reguły postępowania zawarte w k.p.a. były modyfikowane na tyle tylko, na ile jest to obiektywnie niezbędne.⁵

Powyższe poglądy doktryny pochodzące z roku 1980 r., a więc z czasów kiedy art. 180 k.p.a. otrzymał obowiązujące do dziś brzmienie, pomimo upływu lat nie straciły nic na aktualności. Korelują z nimi unormowania normatywne obowiązujące dziś w dziedzinie ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z brzmieniem art. 123 ustawy z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych,⁶ w sprawach uregulowanych ustawą stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa stanowi inaczej. Identyczną regulację ustawodawca zastosował na gruncie przepisów ustawy z dnia 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.⁷ W myśl art. 124 tej ustawy, w postępowaniu w sprawach o świadczenia określone w ustawie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że niniejsza ustawa stanowi inaczej. Zarów-

² Ustawa z dnia 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 ze zm.), dalej: k.p.a.

³ Wprawdzie w niniejszym przepisie ustawodawca nie wymienił spraw z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników, ale termin „sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych” należy rozumieć *sensu largo*, obejmującym zadania z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników. W dalszej części opracowania terminy te mogą być stosowane zamiennie.

⁴ J. Bról, *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych po nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego* Państwo i Prawo nr 7/1980, str. 46.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Dz. U. z 2007 r. nr 11, poz. 74 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2004 r. nr 39, poz. 353 ze zm.

no jeden jak i drugi akt normatywny, poprzez delegację zawartą w art. 52 ustawy o u.s.r., ma bezpośrednie zastosowanie w ubezpieczeniu społecznym rolników.

Zasada *lex specialis derogat legi generali* będzie miała także zastosowanie w postępowaniu odwoławczym. Uprawnia do tego hipoteza art. 181 k.p.a., w myśl którego organy odwoławcze właściwe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych określają przepisy odrębne; do postępowania przed tymi organami stosuje się odpowiednio przepis art. 180 § 1. Pomimo więc szczegółowego unormowania środków odwoławczych w k.p.a., stosowanie ich na gruncie ubezpieczenia społecznego rolników jest wyłączone.⁸ W przypadku ubezpieczenia społecznego rolników przepisem odrębnym, o którym mowa wyżej, jest art. 36 ust. 3 ustawy o u.s.r., który definiuje środki odwoławcze od decyzji Prezesa KRUS.

Zakres przedmiotowy decyzji wydawanych przez Prezesa KRUS określa art. 36 ust. 1 ustawy o u.s.r. W przepisie tym ustawodawca wymienił enumeratywnie katalog spraw, których rozstrzygnięcie obligatoryjnie przyjmuje formę decyzji administracyjnej. Katalog ten ma charakter kompletny. *A contrario* wydanie decyzji na gruncie przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników w przypadkach nie wymienionych w art. 36 jest niedopuszczalne. W myśl tego przepisu Prezes Kasy wydaje decyzje w sprawach: 1) podlegania ubezpieczeniu oraz ustania ubezpieczenia, a także wysokości należności z tytułu składek na ubezpieczenie, 2) (skreślony),⁹ 2a) przedłużenia prawa do renty rolniczej szkoleniowej, 3) ustalenia prawa do świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia i ich indywidualnego wymiaru, 4) zawieszenia prawa do świadczeń, 5) zawieszenia lub wstrzymania wypłaty świadczeń oraz wznowienia zawieszonych lub wstrzymanych wypłat, 6) zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, 7) przyznania odsetek za opóźnienie w wypłacie świadczeń, 8) potrącenia składek na ubezpieczenie lub innych należności ze świadczeń z ubezpieczenia, 9) wymierzania i pobierania składek na ubezpieczenie zdrowotne, z zastrzeżeniem ust. 1a, 10), o których mowa w art. 41a i 55 ustawy o u.s.r.

Wspomniany już art. 36 ust. 3 ustawy o u.s.r. stanowi, że od decyzji w sprawach, o których mowa w ust. 1 pkt 1-9, a także w przypadku niewy-

⁸ Szerz. na ten temat, K. Antonów *Wybrane zagadnienia stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne nr10/2007 r. str. 25 oraz B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* Wydawnictwo C.H. Beck Warszawa 2006 r. str. 522.

⁹ Przepis ten przewidywał wydanie przez Prezesa Kasy decyzji w sprawach umorzenia lub odroczenia terminu płatności składki. Został uchylony z dniem 01.01.1997 r. przez art. 1 pkt 12 ustawy z dnia 12.09.1996 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1996 r. nr 124, poz. 585). Kwestie te obecnie reguluje art. 36 pkt 10 ustawy o u.s.r.

dania decyzji przysługuje odwołanie do Sądu w terminach i na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego¹⁰ o postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Stworzona przez ustawodawcę możliwość skarżenia decyzji Prezesa KRUS jest skonkretyzowaną formą środków ochrony wolności i praw, przewidzianej w art. 78 Konstytucji,¹¹ a polegającej na prawie do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Z uwagi na to, że specyfika tego postępowania odwoławczego stwarza możliwość skarżenia decyzji do Sądów powszechnych, można postawić tezę, że na gruncie ubezpieczenia społecznego rolników ma zastosowanie także jedna z podstawowych wolności i praw osobistych, która została ustanowiona w art. 45 Konstytucji, a mianowicie prawo do Sądu.¹²

Prawo do Sądu, czyli prawo do skarżenia decyzji Prezesa KRUS, jest możliwe tylko w przypadku, gdy ustawa tak stanowi. Ustawodawca wyłączył możliwość skarżenia decyzji do Sądów ubezpieczeń społecznych wymienionych w art. 41a i 55 ustawy o u.s.r.¹³ Treść przytoczonego powyżej art. 36 ust. 3 ustawy o u.s.r. pozwala na wyróżnienie dwóch środków skarżenia: odwołania od decyzji oraz odwołania w przypadku niewydania decyzji. Ta polaryzacja środków odwoławczych – zastosowana przez ustawodawcę – jest konieczna do zapewnienia pełnej ochrony praw jednostki na gruncie ubezpieczenia społecznego rolników, pozwala bowiem nie tylko na zgłoszenie pretensji do konkretnie wskazanej decyzji, ale również wysuwanie roszczenia w przypadku braku takiej decyzji, jeżeli zachodziły przesłanki do jej wydania. Zarówno pierwszy jak i drugi środek skarżenia ustawodawca określa terminem „odwołanie”. Pomimo jednak tożsamości nazewnictwa istnieje kilka powodów, które przemawiają za różnicowaniem tych środków, a co z tego wynika, uprawnia to do osobnego ich omówienia.

¹⁰ Ustawa z dnia 17.11.1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 1964 r. nr 43, poz. 296 ze zm.), dalej: k.p.c.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02.04.1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹² Szerzej na temat konstytucyjnego prawa do Sądu E. Marszałkowska-Krześ [w:] H. Mądrzak (red.) *Postępowanie cywilne* Wydawnictwo C.H. Beck Warszawa 2003 r., str. 24.

¹³ Na mocy delegacji zawartej w art. 52 ustawy o u.s.r. zastosowanie ma tu art. 83 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, który stanowi, iż od decyzji przyznającej świadczenie w drodze wyjątku oraz od decyzji odmawiającej przyznania takiego świadczenia, a także od decyzji w sprawach o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, odwołanie, o którym mowa w ust. 2, nie przysługuje. Stronie przysługuje prawo do wniesienia wniosku do Prezesa Zakładu o ponowne rozpatrzenie sprawy, na zasadach dotyczących decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra. Do wniosku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji, określone w kodeksie postępowania administracyjnego.

II. Odwołanie od decyzji

Pierwszym z wymienionych środków skarżenia decyzji Prezesa KRUS jest odwołanie od decyzji. Na mocy odesłania zawartego w ww. art. 36 ust. 3 ustawy o u.s.r. odwołanie od decyzji wnosi się do Sądu w terminach i na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Pomimo odesłania zawartego w przytoczonym powyżej artykule, kodeks postępowania cywilnego nie jest jedynym aktem normatywnym mającym zastosowanie w komentowanej materii. W postępowaniu odwoławczym zastosowanie będą miały również przepisy ustawy z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, stosowane w kontekście delegacji zawartej w art. 52 ust. 1 ustawy o u.s.r.¹⁴

1. Charakterystyka cech odwołania

Odwołanie jest pismem procesowym otwierającym drogę sądową przed dwuinстанcyjnym Sądem pracy i ubezpieczeń społecznych, w indywidualnej decyzji organu rentowego.¹⁵ Zgodnie z brzmieniem art. 477⁹ § 1 k.p.c. odwołania od decyzji organów rentowych wnosi się na piśmie do organu, który wydał decyzję, lub do protokołu sporządzonego przez ten organ, w terminie miesiąca¹⁶ od doręczenia odpisu decyzji. W myśl § 2 powyższego artykułu, organ rentowy, o którym mowa w § 1, przekazuje niezwłocznie odwołanie wraz z aktami sprawy do Sądu, z zachowaniem przepisów odrębnych. Organ ten, jeżeli uzna odwołanie w całości za słuszne, może zmienić lub uchylić zaskarżoną decyzję. W tym wypadku odwołaniu nie nadaje się dalszego biegu.

¹⁴ Przepisami prawa wewnętrznego (obowiązującymi tylko pracowników KRUS), które także dotyczą tej materii są przepisy Zarządzenia nr 7 Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z dnia 22.02.2000 r. w sprawie wprowadzenia „Zasad postępowania w sprawach odwołań od decyzji Prezesa KRUS” z późn. zm.

¹⁵ J. Broł, [w:] K. Piasecki *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do artykułów 1-505*¹⁴ Tom I. Wydawnictwo C.H. Beck Warszawa 2006, str. 1712.

¹⁶ W myśl art. 165 § 1 k.p.c., terminy oblicza się według przepisów prawa cywilnego. Wobec tego zastosowanie w tej materii będzie miał art. 112 k.c., który stanowi, że termin oznaczony w tygodniach, miesiącach lub latach kończy się z upływem dnia, który nazwą lub datą odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było – w ostatnim dniu tego miesiąca. Jednakże przy obliczaniu wieku osoby fizycznej termin upływa z początkiem ostatniego dnia.

Co do samej konstrukcji odwołania, jego obligatoryjnych elementów składowych, reguluje to art. 477¹⁰ § 1 k.p.c., który stanowi: odwołanie powinno zawierać oznaczenie zaskarżonej decyzji, określenie i zwięzłe uzasadnienie zarzutów i wniosków oraz podpis ubezpieczonego albo jego przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika.

Komentując powyższe przepisy, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, iż ustawodawca dopuścił się dualizmu w nazewnictwie podmiotów, od decyzji których przysługuje prawo wniesienia odwołania. W ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników mamy do czynienia z odwołaniem od decyzji wydanych przez Prezesa Kasy, zaś na gruncie k.p.c. z odwołaniem od decyzji organów rentowych. Pomimo tego dualizmu terminy te można stosować zamiennie z uwagi na poniższe.

Definicję legalną terminu „organ rentowy” ustawodawca zawarł w art. 476 § 4 k.p.c., w myśl którego przez organy rentowe rozumie się: 1) jednostki organizacyjne Zakładu Ubezpieczeń Społecznych określone w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, właściwe do wydawania decyzji w sprawach świadczeń, 2) kolejowe jednostki organizacyjne, 3) wojskowe organy emerytalne oraz organy emerytalne resortów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości, a także inne organy wojskowe i organy resortów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości – właściwe do wydawania decyzji w sprawach, o których mowa w § 2, a także Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Wymienienie Prezesa Kasy jako jednego z podmiotów, któremu ustawodawca przypisał miano organu rentowego, upoważnia do postawienia tezy, iż termin „organ rentowy” jest pojęciem szerszym i nie wyklucza możliwość stosowania go jako synonimu terminu „Prezes Kasy”.¹⁷

Wniesienie odwołania jest wyrazem niezadowolenia na wolę Prezesa KRUS wyrażoną w postaci decyzji administracyjnej, a inicjacja postępowania odwoławczego jest z kolei wolą adresata tej decyzji. Skorzystanie z tego środka ma charakter uprawnienia, co oznacza, że podjęcie tej czynności procesowej uzależnione jest li tylko od woli adresata tej decyzji. Prawo to ma charakter osobisty. Wprawdzie na zasadach ogólnych adresat decyzji może ustanowić pełnomocnika, ale należy pamiętać, że pełnomocnik działa w imieniu i na rzecz osoby wnoszącej odwołanie.¹⁸ Odwołanie od decyzji jest więc formą dochodzenia roszczeń o charakterze prywatnoskargowym. Oznacza to, iż wszczęcie postępowania odwoławczego jest możliwe w przypadku zło-

¹⁷ W dalszej części opracowania stosowany będzie termin „organ rentowy”.

¹⁸ W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych krąg osób mogących pełnić funkcje pełnomocnika został poszerzony o osoby wymienione enumeratywnie w treści art. 465 § 1 k.p.c. W myśl tego przepisu, pełnomocnikiem pracownika lub ubezpieczonego może być również przedstawiciel związku zawodowego lub inspektor pracy albo pracownik zakładu pracy, w którym mocodawca jest lub był zatrudniony, a ubezpieczonego – także przedstawiciel organizacji zrzeszającej emerytów i rencistów.

żenia odwołania przez adresata decyzji lub umocowanego przez niego pełnomocnika. Unormowania normatywne nie przewidują wszczęcia postępowania odwoławczego z urzędu. Trafności powyżej tezy nie umniejsza regulacja zawarta w art. 462 k.p.c., w myśl której w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych organizacje społeczne, o których mowa w art. 61, a także inspektorzy pracy w zakresie określonym w art. 63¹, mogą powodować wszczęcie postępowania na rzecz pracowników oraz ubezpieczonych. Przepisy art. 61-63 stosuje się odpowiednio.

Regulacja ta dopuszcza możliwość wszczęcia postępowania odwoławczego na rzecz ubezpieczonego, przez którą należy rozumieć faktyczną możliwość wniesienia odwołania od decyzji organu rentowego. Postawienie jednak tezy, że może to się odbyć bez wiedzy i woli ubezpieczonego byłoby wnioskiem zbyt daleko idącym, do czego upoważnia stanowisko Sądu Najwyższego, które należy w większym fragmencie przytoczyć.

Sąd Najwyższy nie podziela (...) zapatrywań, jakoby wstąpienie organizacji społecznej do postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nie wymagało zgody ubezpieczonego (art. 462 w związku z art. 61 § 2 k.p.c.), uznając, że brak zgody ubezpieczonego, która powinna być wyrażona w sposób wyraźny przez złożenie odpowiedniego oświadczenia z inicjatywy własnej, organizacji społecznej lub Sądu, powodował, że stowarzyszenie, które zgłosiło wniosek o wstąpienie do sprawy po stronie ubezpieczonego, nie mogło brać udziału w postępowaniu ze względu na jej wyraźny sprzeciw (brak zgody). Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych mają z natury rzeczy charakter indywidualny, w konsekwencji z reguły nie występuje w nich potrzeba ochrony interesów grupowych, która mogłaby uzasadniać obowiązek Sądu dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w każdej indywidualnej sprawie z tego zakresu, zwłaszcza w przypadkach wyraźnego braku akceptacji ze strony ubezpieczonego. Trzeba mieć na uwadze, że organizacja społeczna, zgłaszając zamiar wstąpienia do postępowania w indywidualnych sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, może uzyskać pozycję osoby trzeciej, działającej na rzecz strony postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 477¹¹ k.p.c.). Taka pozycja procesowa wykazuje pewne podobieństwa do pozycji interwenienta ubocznego, a przy tym jest zbliżona do pozycji prokuratora (art. 462 w związku z odesłaniem zawartym w art. 62 k.p.c.). Nie przesądza to jednak o tym, że organizacja społeczna może uzyskać taki status prawny, który uprawniałby ją do podejmowania czynności procesowych, które pozostawałyby w sprzeczności z czynnościami lub oświadczeniami strony, do której zamierza ona przystąpić lub do której przystąpiła (art. 79 k.p.c. *per analogiam*). W ocenie Sądu Najwyższego, brak zgody ubezpieczonego na wstąpienie organizacji społecznej po jego stronie do postępowania z zakresu ubezpieczeń społecznych powoduje, że organizacja, zgłaszająca wniosek o wstąpienie do sprawy, nie może

brać udziału w postępowaniu, a w konsekwencji nie ma także statusu prawnego podmiotu uprawnionego do wniesienia skargi o wznowienie postępowania w sprawie zakończonej prawomocnym wyrokiem.¹⁹

Pomijając kwestie reprezentacji adresata decyzji można stwierdzić, że odwołanie od decyzji jest procesową formą ochrony interesu ubezpieczonego, a oceniając odwołanie poprzez pryzmat czynności procesowej, można temu środkowi skarżenia przypisać następujące cechy: akcesoryjność, dewolutywność i suspensywność.

1a) Akcesoryjność odwołania

Odwołanie od decyzji cechuje akcesoryjność, bowiem jako środek zaskarżenia jest zależny od istnienia decyzji. Przesądza o tym choćby sama nazwa tego środka zawarta w art. 36 ust. 3 ustawy o u.s.r. Ustawodawca operuje tu terminem „odwołanie od decyzji”, co w sposób oczywisty określa wąskie możliwości korzystania z tego środka, ograniczające się w zasadzie do możliwości złożenia odwołania od konkretnie wskazanej decyzji. Innymi słowy, brak decyzji uniemożliwia wniesienie skutecznego odwołania; skutecznego, czyli takiego, które Sąd będzie zobowiązany do merytorycznego rozpoznania.

Dochodzenie przed Sądem prawa do świadczenia z ubezpieczenia społecznego, które nie było przedmiotem decyzji organu rentowego, jest niedopuszczalne z wyjątkiem przewidzianym w art. 477⁹ § 4 k.p.c.²⁰ Jednak nawet w przypadku złożenia takiego odwołania przez ubezpieczonego, nie zwalnia to od konieczności jego rozpatrzenia. Jedynym podmiotem legitymizowanym do rozpatrzenia odwołania jest Sąd powszechny. Dlatego też rola organu rentowego w przypadku wniesienia takiego odwołania, ogranicza się do przekazania tegoż odwołania do Sądu z wnioskiem o jego odrzucenie właśnie z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej.²¹ Powyższy wywód potwierdza orzecznictwo. W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych Sądy pracy i ubezpieczeń społecznych rozpoznają sprawy w trybie odwołań od decyzji organów rentowych. Roszczenia z zakresu ubezpieczeń społecznych nie mogą być dochodzone w trybie powództwa sądowego właściwego dla spraw cywilnych, bowiem nie do Sądów należy załatwianie tych spraw, lecz do organów administracji rentowej.²²

¹⁹ Z uzasadnienia postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 23.10.2001 r., sygn. akt III AO 19/01 PPIPS 2003/11/67.

²⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23.11.1999 r., sygn. akt II UKN 204/00 OSNP 2001/5/169.

²¹ Np. mająca miejsce w 2006 r. masowa akcja kierowania do ZUS pozwów o zapłatę związanych – zdaniem autorów pozwów – z niewłaściwym obliczaniem świadczeń od zaniżonej tzw. kwoty bazowej. Problem ten dotknął także KRUS.

²² Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 30.06.1998 r., sygn. akt III AUz 110/98 Apel.-W-wa 1998/3/14.

Nader często spotykany jest niepoprawny zwyczaj wnoszenia odwołań przez ubezpieczonych od orzeczeń komisji lekarskiej KRUS. Pomimo faktu, że od tego orzeczenia odwołanie nie przysługuje, odwołania takie są zazwyczaj wnoszone do organu rentowego lub wprost do Sądu. Prawomocne orzeczenie komisji lekarskiej KRUS stanowi jedynie – zgodnie z brzmieniem art. 46 ust. 2 ustawy o u.s.r. – podstawę do wydania decyzji, od której dopiero przysługuje odwołanie niezadowolonej stronie. Problematyka ta była także przedmiotem zainteresowania orzecznictwa, które wprowadzie dotyczyło innego stanu faktycznego i prawnego, ale w drodze analogii może być stosowane na gruncie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Zdaniem Sądu Najwyższego, niedopuszczalne jest odwołanie do Sądu pracy i ubezpieczeń społecznych od orzeczenia komisji lekarskiej do spraw inwalidztwa i zatrudnienia (art. 477⁸ KPC).²³

Stosując dosłownie powyższą tezę należałoby każde odwołanie od orzeczenia komisji lekarskiej skierować do Sądu z wnioskiem o jego odrzucenie z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej. W mojej jednak ocenie taki tryb może być jednak przyjęty tylko w sytuacji, gdy data odwołania od orzeczenia komisji lekarskiej jest opatrzona datą wcześniejszą niż data wydania decyzji w oparciu o to orzeczenie. W przypadkach gdy data odwołania od tego orzeczenia jest datą późniejszą niż data wydania decyzji, nie ma formalnych przeszkód, aby takiemu odwołaniu nadać dalszy bieg – o formie pisma przesądza, bowiem jego treść, a nie formalna nazwa.

Zamykając tę część opracowania, można postawić tezę, iż wysuwanie roszczeń wobec organu rentowego jest, co do zasady, możliwe tylko w formie odwołania od decyzji organu rentowego, co przesądza o bezwzględnej akcesoryjności tego środka skarżenia.²⁴

1b) Dewolutywność odwołania

W literaturze przedmiotu odwołanie od decyzji jest określane również względnie dewolutywnym środkiem zaskarżenia,²⁵ ponieważ środek ten przenosi spór do wyższej instancji, czyli w tym przypadku do Sądu. O względnej dewolutywności przesądza fakt, iż odwołanie wnosi się za pośrednictwem organu rentowego. Ma to na celu umożliwienie dokonania samokontroli zaskarżonej decyzji przez organ rentowy. Instytucja samokontroli jest w istocie

²³ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 06.11.1997 r. sygn. akt II UKN 312/97 OSNP 1998/16/493.

²⁴ Pomijam możliwość złożenia odwołania w przypadku niewydania decyzji. Zob. pkt III niniejszego opracowania.

²⁵ M. Bartnicki [w:] *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz* pod redakcją K. Antonowa, Wydawnictwo ABC Wolters Kluwer Business, Warszawa 2007, str. 406.

powieleniem zasad obowiązujących przy wnoszeniu odwołań na gruncie postępowania administracyjnego, a jej celem jest wyeliminowanie przez sam organ rentowy z obiegu prawnego decyzji, które nie odpowiadają prawu i są wynikiem ewidentnego błędu tegoż organu. W piśmiennictwie podkreśla się, że błąd organu może mieć zarówno charakter błędu obiektywnego, jak i subiektywnego.²⁶ Przykładem błędu w znaczeniu subiektywnym może być decyzja o podleganiu ubezpieczeniu wydana z urzędu na skutek biernego zachowania się osoby zobowiązanej do zawiadamiania o każdej okoliczności mogącej mieć wpływ na ustalenie prawidłowego okresu ubezpieczenia. Dopiero złożenie odwołania oraz załączonych dokumentów, z których wynika, iż osoba ta podlegała innemu ubezpieczeniu, powoduje konieczność uchylecia takiej decyzji. Ideą naczelną samokontroli jest więc uniknięcie kosztownego i zazwyczaj długotrwałego procesu sądowego, którego wynik i tak można z góry przewidzieć.²⁷ Instytucja samokontroli jest – w mojej ocenie – odzwierciedleniem konstytucyjnej zasady praworządności organów administracji publicznej.²⁸ Ta konstytucyjna zasada ma swoje odzwierciedlenie także w zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego, które pomimo *lex specialis* prawa ubezpieczenia społecznego rolników powinny być przestrzegane. Nieuwzględnienie przez organ rentowy zasadnego odwołania od decyzji i skierowanie sprawy do Sądu narusza zasadę praworządności ustanowioną w postępowaniu administracyjnym, a dodatkowo drugą z ogólnych zasad tego postępowania, a mianowicie zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa wyrażoną w art. 8 k.p.a.²⁹ Jeśli do organu rentowego wpłynie odwołanie to ten w pierwszej kolejności jest zobowiązany do ustalenia prawidłowości zaskarżonej decyzji. Dopiero ustalenie, że odwołanie jest bezzasadne pozwala na skierowanie go do Sądu celem jego rozpatrzenia przez organ odwoławczy. Przekazanie odwołania do Sądu następuje wraz z uzasadnieniem (tzw. odpowiedzią na odwołanie), w którym organ rentowy wskazuje przyczyny nieuwzględnienia odwołania.³⁰ W KRUS niniejszą czynność wykonuje się z zachowaniem zasad określonych we wspomnianym już w Zarządzeniu nr 7 Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z dnia 22.02.2000 r. z późn. zm.

²⁶ Szerzej na temat tych pojęć, R. Babińska, *Pojęcie i rodzaje błędu organu rentowego lub odwoławczego* Państwo i prawo nr 12/2005 r., str. 47 i n.

²⁷ Podobnie Z. Salwa, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych* Wydawnictwo prawnicze PWN, Warszawa 1998 r., str. 382.

²⁸ Zob. art. 7 Konstytucji.

²⁹ Zdaniem niektórych autorów zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa określa wyraźnie to, co wynika bezpośrednio z zasady praworządności. Zob. A. Wróbel [w:] K. Choraży, W. Taras, A. Wróbel *Postępowanie administracyjne* Zakamycze 1998 r., str. 27.

³⁰ Podobnie M. Bartnicki *Op. cit.*, str. 407.

W świetle art. 477⁹ § 5 k.p.c., ubezpieczony może również wnieść odwołanie (...) do protokołu w Sądzie właściwym do rozpoznania sprawy albo w Sądzie właściwym dla jego miejsca zamieszkania.³¹ Przepis ten pozornie uprawnia do postawienia tezy, iż odwołanie od decyzji jest środkiem skargi bezwzględnie dewolutywnym. Podgląd ten jednak nie da się obronić w przypadku dokonania wykładni systemowej. Ustalenie bowiem w tym przypadku właściwej normy prawnej należy dokonać w zestawieniu z treścią art. 477⁹ § 6 k.p.c., który zobowiązuje Sąd do przekazania złożonego w tym trybie odwołania organowi rentowemu. Wokół tej instytucji narosło wiele nieporozumień. Wśród osób wnoszących odwołanie utarł się pogląd, że wniesienie odwołania bezpośrednio do Sądu przyspiesza tryb odwoławczy. Teza ta nie znajduje jednak materiału dowodowego, jest sprzeczna z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, a co więcej przynosi skutek odwrotny do oczekiwanego. Wniesienie odwołania do Sądu nie tylko nie przyspieszy postępowania odwoławczego, a je wręcz wydłuży. Sąd w tym przypadku przesyła odwołanie do organu rentowego celem nadania prawidłowego biegu sprawie. Czas potrzebny na realizację tego wymagania jest niekiedy dłuższy niż okres rozpatrzenia odwołania przez organ rentowy i nadanie sprawie dalszego biegu.

Istnieje jednak skonkretyzowany przez ustawodawcę typ decyzji organów rentowych, których odwołania nie mają charakteru dewolutywnego. Mowa tu o regulacji zawartej w art. 477⁹ k.p.c. §2¹ k.p.c., który stanowi, że jeżeli w odwołaniu od decyzji organu rentowego wskazano nowe okoliczności dotyczące niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji, które powstały po dniu wydania orzeczenia przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, od którego nie wniesiono sprzeciwu lub orzeczenia komisji lekarskiej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, organ rentowy nie przekazuje odwołania do Sądu, lecz kieruje do lekarza orzecznika do ponownego rozpatrzenia. Organ rentowy uchyla poprzednią decyzję, rozpatruje nowe okoliczności i wydaje nową decyzję, od której przysługuje odwołanie do Sądu. Przepis ten stosuje się także wówczas, gdy nie można ustalić daty powstania wskazanych w odwołaniu nowych okoliczności. Na mocy art. 477¹⁶ k.p.c. przepis ten ma zastosowanie na gruncie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. W tym przypadku o braku dewolutywności odwołania przesądza fakt, iż odwołanie to nie jest rozpatrywane przez organ wyższego stopnia, a jedynie przez organ, który wydał zaskarżoną decyzję.³² Tym samym podważa to przedstawioną na wstępie tezę, że

³¹ Regulacja ta pozostaje w korelacji z treścią art. 466 k.p.c.

³² Na marginesie niniejszego wywodu pozostawiam kwestię regulowaną w art. 477⁹ §31 k.p.c., bowiem przepis ten – z uwagi na treść art. 477¹⁶ k.p.c. – nie ma zastosowania w ubezpieczeniu społecznym rolników. Kryteria, które wykluczyły możliwość stosowania tego przepisu na gruncie ubezpieczenia społecznego rolników, są nieczytelne. Moim zdaniem, brak możliwości stosowania tego przepisu na gruncie ustawy o u.s.r. jest wynikiem tylko i wyłącznie niechlujstwa legislacyjnego ustawodawcy.

odwołanie jest względnie dewolutywnym środkiem skarżenia. Jednakże ze względu na szczególny charakter tego typu procedury można tutaj mówić raczej o wyjątku od reguły niż złamaniu podstawowej zasady.

1c) Suspensywność odwołania

Odwołanie od decyzji cechuje się suspensywnością, bowiem skutkiem prawnym jego wniesienia jest wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji aż do czasu zakończenia sporu prawomocnym wyrokiem Sądu oddalającym odwołanie od tej decyzji. Suspensywność komentowanego środka zaskarżenia na gruncie przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników ma charakter złożony. *De lege lata* wniesienie odwołania do Sądu od decyzji ustalającej podleganie ubezpieczeniu i obowiązek opłacania należności z tytułu składek na to ubezpieczenie nie wstrzymuje wykonania tej decyzji. Powyższe unormowanie prawne zdefiniowane w art. 36 ust. 4 ustawy o u.s.r ma charakter *lex specialis* w stosunku do ogólnej zasady zawartej w art. 130 § 2 k.p.a., iż wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji. Tym samym wniesienie odwołania od tego rodzaju decyzji nie ma charakteru suspensywnego. Mamy więc do czynienia z decyzją, która nie ma przymiotu prawomocności, a wywołuje skutki prawne. Wobec tego, decyzji o podleganiu można przypisać poniekąd rygor natychmiastowej wykonywalności. W klasycznym postępowaniu administracyjnym decyzji, od której służy odwołanie, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami, bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. W tym ostatnim przypadku organ administracji publicznej może w drodze postanowienia zażądać od strony stosownego zabezpieczenia.³³ W literaturze prawa administracyjnego podkreśla się, że wykonanie decyzji nieostatecznej ma charakter wyjątkowy.³⁴ Biorąc pod uwagę powagę i doniosłość sytuacji wymienionych w art. 108 k.p.a., należy podzielić powyższy pogląd. Wyjątkowość sytuacji powodujących natychmiastowe wykonanie decyzji poddaje w wątpliwość taką potrzebę na gruncie ustawy o u.s.r. Nie wydaje się, aby brak natychmiastowej wykonywalności decyzji o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu rolników niósł zagrożenie dóbr wymienionych w art. 108 k.p.a. Będąc świadomym charakteru *lex specialis* prawa ubezpieczeń społecznych rolników, należy jednak przyjętą przez ustawodawcę regulację w tej materii poddać krytyce. Regulacja ta podważa pewność obrotu prawnego. Wniesienie odwołania zawsze stwarza ryzyko zmiany zaskarżonej de-

³³ Art. 108 k.p.a.

³⁴ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* Wydawnictwo C.H. Beck Warszawa 2006 r., str. 522.

cyzji. Przyjmując, w świetle art. 36 ust. 4 ustawy o u.s.r, że decyzja o podleganiu ma rygor natychmiastowej wykonywalności, to adresat takiej decyzji – pomimo jej zaskarżenia – może żądać przysługujących mu świadczeń z tego tytułu, np. zasiłku chorobowego lub jednorazowego odszkodowania z tytułu doznanego stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku przy pracy rolniczej. Jeżeli spełnia warunki przewidziane dla tych świadczeń, to mimo nieprawomocności decyzji o podleganiu, powinien takie świadczenia otrzymać. W przypadku późniejszej zmiany decyzji o podleganiu przez Sąd poprzez stwierdzenie, że adresat tej decyzji nie spełnia warunków do podlegania ubezpieczeniu, rzeczą konieczną byłoby wydanie decyzji zobowiązującej do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. Taki przypadek – w mojej ocenie – naruszałby wspomniane już powyżej zasady praworządności i pogłębiania zaufania do organów Państwa. W konkluzji należy zgłosić postulat o uchylenie komentowanego art. 36 ust. 4 ustawy o u.s.r. i wprowadzenie jednolitej zasady wstrzymania wykonania decyzji aż do czasu jej uprawomocnienia.

Natychmiastowa wykonalność pozostałych decyzji nie została określona w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników. Tematyka ta ma więc charakter indyferentnie prawny. W mojej ocenie bierna postawa ustawodawcy w tej materii nakazuje stosować ogólną zasadę w wyrażoną w art. 130 § 2 k.p.a. W kwestiach nieuregulowanych zastosowanie powinny mieć zasady ogólne, a tymi zasadami dla ubezpieczenia społecznego rolników są przepisy postępowania administracyjnego. Z tego powodu stosowanie wykładni rozszerzającej i stosowanie zasady dotyczącej decyzji o podleganiu w przypadku innych decyzji z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników jest niedopuszczalne.

2. Postępowanie odwoławcze

Co do określenia charakteru postępowania odwoławczego doktryna prezentuje dwa odmienne stanowiska. Zdaniem B. Wagner,³⁵ z momentem przekazania sprawy przez organ rentowy do Sądu następuje przekształcenie charakteru prawnego sporu z administracyjnego na cywilny. Zdaniem M. Bartnickiego³⁶ spór odwoławczy ma charakter cywilny od momentu zaskarżenia odwołania, tj. wniesienia odwołania. Tego konfliktu doktrynalnego nie sposób jednoznacznie rozstrzygnąć z uwagi na regulację tego postępowania w dwóch odrębnych aktach normatywnych prawa procesowego.

³⁵ B. Wagner, *Postępowanie w sprawach emerytalno-rentowych*, Gdańskie Studia Prawnicze 2000 r., VI, str. 141.

³⁶ M. Bartnicki, *Op. cit.*, str. 407.

Prezes Kasy – zgodnie z brzmieniem art. 2 ust. 2 ustawy o u.s.r – jest centralnym organem administracji rządowej, podległym ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi. Prezes Kasy jest zarazem organem administracji publicznej, będącym pojęciem pojemniejszym znaczeniowo od organu administracji rządowej. Przesądza o tym definicja legalna organu administracji publicznej zawarta w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. Tym samym postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników jest postępowaniem administracyjnym, z poszanowaniem ograniczeń wynikających z art. 180 i 181 k.p.a. W zakresie postępowania odwoławczego ustawodawca odsyła do k.p.c., a więc do postępowania *stricte* cywilnego. Procedura cywilna przewiduje możliwość – w wyniku samokontroli – uchylecia decyzji przez sam organ rentowy. Wydawać by się mogło, że wraz z chwilą wniesienia odwołania spór ma charakter cywilnoprawny z uwagi na regulację tego trybu przez przepisy postępowania cywilnego. Należy pamiętać jednak o tym, że kwestię tę reguluje również art. 83 ustawy o s.u.s., który także uprawnia organ rentowy do samokontroli decyzji i uchylecia jej w przypadku uznania odwołania za słuszne. Mamy więc do czynienia z powieleniem tej samej procedury w dwóch odmiennych gałęziach prawa. Postępowanie w sprawach ubezpieczenia społecznego jest bowiem niczym więcej jak szczególną formą postępowania administracyjnego. Z drugiej zaś strony postępowanie sądowe jest wszczynane dopiero wówczas, gdy organ rentowy uzna odwołanie za niezasadne i przekaże je do Sądu. Z tego powodu przychylić się raczej należy do pierwszej z wymienionych powyżej koncepcji.

Z uwagi na kryterium podmiotu uprawnionego do prowadzenia postępowania odwoławczego można wyróżnić dwa etapy tego postępowania: postępowanie przedsądowe oraz postępowanie sądowe, na które składa się postępowanie pierwszoinstancyjne, postępowanie apelacyjne (odwoławcze) oraz postępowanie kasacyjne.

2a) Postępowanie przedsądowe

Rozpatrzenie odwołania przez organ rentowy jest elementem obligatoryjnym postępowania odwoławczego. Wniesienie odwołania od decyzji uruchamia procedurę postępowania odwoławczego, ale nie jest jednoznaczne z wszczęciem postępowania sądowego. Jak była mowa powyżej, unormowania prawne, na mocy których odwołanie od decyzji składa się za pośrednictwem organu, który wydał zaskarżoną decyzję mają na celu umożliwienie organowi rentowemu dokonanie samokontroli. Instytucja samokontroli odwołania przez organ rentowy jest formą przedsądowej kontroli odwołania. Kontrola ta ma jednak tylko charakter kontroli merytorycznej, a nie zaś formalnej. Organ nie ma prawa badać czy odwołanie zostało wniesione w terminie oraz czy spełnia warunki formalne.³⁷ Instytucja samokontroli ogranicza się do weryfikacji

³⁷ J. Broł, *Op. cit.*, str. 1717.

zarzutów merytorycznych. Zdarzające się przypadki odmowy przyjęcia przez organ rentowy odwołania złożonego po terminie lub też odmowy nadania takiemu odwołaniu dalszego biegu, czyli przekazania do Sądu, są niedopuszczalne.³⁸ Jedynym podmiotem uprawnionym do formalnej kontroli odwołania jest Sąd. Rola organu rentowego ogranicza się w tym zakresie do wnioskowania o odrzucenie takiego odwołania z powodu niespełnienia warunków formalnych. Potwierdza to orzecznictwo. Ocena, czy przekroczenie terminu było nadmierne i czy nastąpiło z przyczyn niezależnych od odwołującego się, jest pozostawione uznaniu Sądu.³⁹ Wynika to *expressis verbis* z brzmienia art. 477⁹ § 3 k.p.c., w myśl którego Sąd odrzuci odwołanie wniesione po upływie terminu, chyba że przekroczenie terminu nie jest nadmierne i nastąpiło z przyczyn niezależnych od odwołującego się. Hipoteza tej normy prawnej w sposób jednoznaczny określa podmiot legitymizowany do podjęcia takiej decyzji.

Jak wskazano wyżej, odwołanie powinno zawierać oznaczenie zaskarżonej decyzji, określenie i zwięzłe uzasadnienie zarzutów i wniosków oraz podpis ubezpieczonego, albo jego przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika. Wykładnia gramatyczna tych przepisów koreluje z orzecznictwem. Odwołanie od decyzji organu rentowego, jak każde pismo procesowe, winno zawierać elementy wskazane w art. 126 § 1 k.p.c., w tym oznaczenie rodzaju pisma, osnovę wniosku oraz dowody na poparcie przytoczonych okoliczności, a także – z uwagi na jego charakter – zawierać oznaczenie zaskarżonej decyzji z przytoczeniem zarzutów wobec niej i uzasadnienie (analogia z art. 368 k.p.c.).⁴⁰

Doświadczenie jednak uczy, że forma odwołań jest niekiedy daleka od wzorca ustanowionego prawem. W praktyce każde pismo, w którym adresat decyzji wyraża swoje niezadowolenie co do zawartego w niej rozstrzygnięcia, można kwalifikować jako odwołanie do Sądu. Bez znaczenia pozostaje fakt, iż pisma te w przeważającej części adresowane są do KRUS.⁴¹ Jedynym podmiotem uprawnionym do wzruszenia zaskarżonej w ten sposób decyzji jest Sąd. Dla lepszej wizualizacji problematyki warto przytoczyć orzecznictwo dotyczące tej materii. Czynność podjęta przez ubezpieczonego na piśmie lub do protokołu w terminie do złożenia odwołania, z której wynika, że nie zgadza się z decyzją organu rentowego, należy zakwalifikować jako odwołanie od decyzji (art. 477⁹ § 1 k.p.c.).⁴² Pismo ubezpieczonego spełnia-

³⁸ *ZUS nie ma prawa oceniać odwołań*, Gazeta Prawna z dnia 04.03.2004 r.

³⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21.03.2006 r., sygn. akt III UK 168/05.

⁴⁰ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20.04.2000 r., sygn. akt II UKN 132/00 PPIPS 2001/6/68.

⁴¹ Problematykę tę szerzej omawia A. Musiała [w:] *Wszczęcie postępowania przed sądem w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Monitor Prawa Pracy 12/2007.

⁴² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20.05.2004 r., sygn. akt II UK 396/03 OSNP 2005/1/12.

jące wymagania określone w art. 477¹⁰ § 1 k.p.c. oraz złożone w sposób i w terminie określonych w art. 477⁹ § 1 k.p.c. organ rentowy przekazuje niezwłocznie właściwemu Sądowi jako odwołanie od decyzji, bez względu na to, czy zostało zaadresowane do tego Sądu.⁴³

Warunkiem *sine quo non* odwołania jest zwięzłe uzasadnienie zarzutów i wniosków. W praktyce jednak zdarzają się przypadki, w których odwołanie oprócz lakonicznego stwierdzenia „*odwołuję się od decyzji*”, nie zawiera żadnych merytorycznych zarzutów. Zachowanie takie uniemożliwia obronę swoich racji przez organ rentowy, a także utrudnia zbudowanie prawidłowej odpowiedzi na odwołanie. Organ rentowy nie ma obowiązku domyślnego szukania przyczyny niezadowolenia adresata decyzji. Takie odwołanie nie spełnia warunków formalnych i powinno zostać przekazane do Sądu z wnioskiem o jego odrzucenie. Odwołanie od decyzji jest formą roszczenia wobec organu rentowego, a brak w odwołaniu jakichkolwiek zarzutów poddaje w wątpliwość istnienie zasadnych roszczeń po stronie adresata decyzji.

Ustawodawca zobowiązał organ rentowy do niezwłocznego przekazania odwołania wraz z aktami sprawy do Sądu. Termin ten ma jednak charakter nieostrej. Jego wyjaśnienia należy szukać na gruncie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Pojęcie „*niezwłocznie*” precyzuje art. 83 ust. 7 ustawy o s.u.s., który stanowi, iż jeżeli odwołanie nie zostało w całości lub w części uwzględnione, Zakład przekazuje niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia wniesienia odwołania, sprawę do Sądu wraz z uzasadnieniem. Termin ten ma formę terminu instrukcyjnego. Przekroczenie tego terminu przez organ rentowy nie powoduje utraty mocy prawnej zaskarżonej decyzji, ani nie powoduje żadnych innych negatywnych skutków prawnych po stronie organu rentowego. Uchybienie terminowi instrukcyjnemu nie daje stronie uprawnień do kwestionowania czynności organu.⁴⁴ Naruszenie tego terminu można jednak traktować jako naruszenie ogólnych zasad postępowania administracyjnego wymienionych już powyżej, a więc: zasady praworządności oraz zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa.

Zauważyć należy także, iż ustawodawca wymienia dwie możliwości co do trybu postępowania z odwołaniem, tj. uchylene w całości lub części zaskarżonej decyzji lub przekazanie sprawy wraz z uzasadnieniem do Sądu. Wykluczył tym samym możliwość prowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego. W przypadku gdy zachodzi konieczność przeprowadzenia takiego postępowania, świadczy to tylko o niewystarczającym wnikliwym przeprowadzeniu postępowania przed wydaniem decyzji.

⁴³ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 09.06.2006 r. sygn. akt III UK 40/06 OSNP 2007/13-14/206.

⁴⁴ A. Wróbel, *op. cit.* str. 55.

Jeżeli organ rentowy uzna odwołanie za słuszne, uchyla zaskarżoną decyzję, a odwołaniu nie nadaje dalszego biegu. Pochodną uchylecia zaskarżonej decyzji powinna być decyzja zaspakajająca roszczenie odwołującego się. W mojej ocenie nie jest dopuszczalne – w wyniku uchylecia decyzji – powtórne wydanie decyzji odmawiającej. W takim przypadku można postawić tezę, że nie zachodziły przesłanki do uznania odwołania za słuszne i należało odwołanie przekazać do Sądu celem rozstrzygnięcia sporu. Z chwilą przekazania odwołania do Sądu kończy się etap postępowania odwoławczego mającego charakter kontroli przedsądowej, a zaczyna postępowanie sądowe. Od tej chwili organ rentowy traci uprzywilejowaną pozycję będącą podstawową cechą postępowania administracyjnego i staje się jedną z równorzędnych stron postępowania cywilnego.

2b) Postępowanie sądowe⁴⁵

Tak jak w przypadku postępowania w sprawach zakresu ubezpieczenia społecznego rolników, które podlega reżimowi postępowania administracyjnego z uwzględnieniem odrębności wynikających z prawa ubezpieczeń społecznych, tak w przypadku postępowania odwoławczego (sądowego) stosuje się ogólne zasady procedury cywilnej z poszanowaniem odrębności ustanowionych dla postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Zdaniem doktryny postępowanie cywilne jest pojęciem zbiorczym, obejmującym różnego rodzaju postępowania. Jest ono wewnętrznie zróżnicowane i dostosowane pod względem strukturalnym do charakteru poszczególnych kategorii spraw cywilnych, a także do odmienności funkcji, jakie każde z tych postępowań spełnia w ramach obowiązującego porządku prawnego.⁴⁶

Wskazując na powyższe, literatura przedmiotu eksponuje następujące

- z punktu widzenia komentowanej materii – cele tej odmienności:
- ułatwienie ubezpieczonemu dochodzenia przed Sądem swych roszczeń;
- zapewnienie w toku postępowania sądowego zwiększonej ochrony praw ubezpieczonego;
- odformalizowanie postępowania w stopniu umożliwiającym sprawne i szybkie zakończenie sprawy prawomocnym orzeczeniem bez szkody dla realizacji praw procesowych stron oraz wyświetlenie rzeczywistego stanu sprawy.⁴⁷

⁴⁵ Ze względu na obszerność tej tematyki, która mogłaby być przedmiotem odrębnej monografii oraz ograniczenia redakcyjne, w niniejszym punkcie zostaną omówione jedynie podstawowe zasady obowiązujące w postępowaniu w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych.

⁴⁶ E. Marszałkowska-Krześ *Op. cit.* str. 43.

⁴⁷ J. Broł. *Op. Cit.*, str. 1651.

Jak była mowa wcześniej, postępowanie sądowe składa się z: postępowania pierwszoinstancyjnego, apelacyjnego i kasacyjnego. Postępowania te, z wyjątkiem skargi kasacyjnej, mają charakter instancyjny. Niezależnie jednak od instancyjności, postępowanie w sprawach ubezpieczeń społecznych legitymuje się cechami, które odróżnia je od innych postępowań. Są to, m.in.: zasada odrębnej właściwości rzeczowej i miejscowej, zasada ograniczonej odpłatności, zasada niedopuszczalności zawarcia ugody, zasada obligatoryjnego uczestnictwa organu rentowego.

Zasada odrębnej właściwości rzeczowej i miejscowej

Istnieje dualizm w przedmiocie właściwości rzeczowej Sądu. Ze względu na charakter sprawy, do jej rozpatrzenia będzie właściwy bądź to Sąd Rejonowy, bądź Sąd Okręgowy. Zgodnie z art. 477⁸ § 1 k.p.c., do właściwości Sądów Okręgowych należą sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, z wyjątkiem spraw, dla których zastrzeżona jest właściwość Sądów Rejonowych. A do właściwości Sądów Rejonowych – zgodnie z brzmieniem § 2 ww. artykułu – należą sprawy: o zasiłek chorobowy, wyrównawczy, opiekuńczy, macierzyński, porodowy, pogrzebowy, rodzinny oraz o dodatki do zasiłku rodzinnego, o świadczenie rehabilitacyjne, o odszkodowanie z tytułu wypadku przy pracy w gospodarstwie rolnym, wypadku w drodze do pracy lub z pracy, wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, wypadku lub choroby zawodowej pozostającej w związku z czynną służbą wojskową albo służbą w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Służbie Więziennej, Państwowej Straży Pożarnej i Służbie Celnej, o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności, o świadczenie z tytułu funduszu alimentacyjnego.

Enumeracja pozytywna zastosowana przez ustawodawcę w powyższym artykule upoważniła Sąd Najwyższy do postawienia tezy, iż w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych Sąd Rejonowy jest właściwy rzeczowo tylko w sprawach wymienionych w art. 477⁸ § 2 k.p.c.⁴⁸ Tym samym, katalog spraw będących w kognicji Sądu Rejonowego ma charakter kompletny. *A contrario* sprawa z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników nie mieszcząca się w kognicji Sądu Rejonowego będzie należała do właściwości Sądu Okręgowego.

W myśl art. 462 § 2 k.p.c., w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych właściwy do rozpoznania sprawy jest Sąd, w którego okręgu ma miejsce zamieszkania strona odwołująca się od decyzji wydanej przez organ ren-

⁴⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 07.03.2006 r., sygn. akt I UK 142/05 OSNP 2007/3-4/54.

towy, chyba że przepis odrębny stanowi inaczej. W zakresie właściwości miejscowej należy zauważyć, iż właściwość ww. Sądów nie pokrywa się właściwością Sądów Rejonowych i Okręgowych orzekających w sprawach powszechnych, a tym samym nie mają tutaj zastosowania ogólne zasady wnoszenia pozwów na zasadach określonych przez k.p.c.

Ogólnie właściwość miejscowa Sądów orzekających w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych została określona przez art. 12 i 16 ustawy z dnia 27.07.2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych.⁴⁹ Przepisami wykonawczymi są natomiast przepisy Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 26.09.2001 r. w sprawie utworzenia sądów pracy i sądów ubezpieczeń społecznych,⁵⁰ które wymieniają imiennie Sądy właściwe do rozpoznania spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Zasada ograniczonej odpłatności

Częściowe zwolnienie od opłat jest niewątpliwie realizacją zasady ułatwienia osobie odwołującej się dochodzenia przed Sądem swych roszczeń. Brak obciążeń finansowych w postępowaniu odwoławczym od decyzji organów rentowych do niedawna miał charakter kompletny. Zasadę tę przełamała ustawa z dnia 28.07.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.⁵¹ Na mocy art. 36 cytowanej ustawy, w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych i w sprawach odwołań rozpoznawanych przez Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych pobiera się opłatę podstawową w kwocie 30 złotych wyłącznie od apelacji, zażalenia, skargi kasacyjnej i skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Ustanowienie opłat na tym poziomie ma w zasadzie charakter prewencyjny, polegający na uchronieniu Sądu przed nękaniami w nieskończoność niezasadnymi zarzutami. Konieczność ponoszenia opłat w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych w zasadzie nie dotyczy organu rentowego. Uprawnia do tego dyspozycja art. 114 ust. 4 ustawy o s.u.s, w myśl którego w zakresie prowadzonej działalności określonej w ustawie Zakład nie ponosi opłat skarbowych i sądowych. Na mocy odesłania zawartego w art. 52 ustawy o u.s.r regulacja ta dotyczy także Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. O ile więc samo postępowanie sądowe cechuje równorzędność stron, tak w przedmiocie ponoszonych kosztów organ rentowy ma pozycję uprzywilejowaną. Ta swego rodzaju dyskryminacja ubezpieczonych spotyka się jednak z krytyką doktryny. Zdaniem niektórych autorów, utrzymywanie tej asymetrii w uiszczaniu opłat jest niewłaściwe, w związku z czym oba te organy powinny być zobowiązane do uiszczania opłat podstawowych od środków zaskarżenia na rów-

⁴⁹ Dz. U. z 2001 r., nr 98, poz. 1070 ze zm.

⁵⁰ Dz. U. z 2001 r. nr 106, poz. 1161 ze zm.

⁵¹ Dz. U. z 2005 r. nr 167, poz. 1398 ze zm.

ni z pracownikiem i ubezpieczonym.⁵² Pogląd ten jednak wydaje się być dyskusyjny. Można sądzić, że autor tej tezy nie dostrzegł polaryzacji w przedmiocie ustrojowym powyższych organów rentowych. ZUS jest państwową jednostką organizacyjną i posiada osobowość prawną,⁵³ KRUS natomiast nie posiada osobowości prawnej, a ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników nie określa *expressis verbis* statusu prawnego tej jednostki. Po drugie, w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych istnieje zwolnienie przedmiotowe od opłat sądowych, które dotyczy Skarbu Państwa.⁵⁴ Zdaniem Z. Radwańskiego, Skarb Państwa działa przez jednostki organizacyjne, które w stosunkach cywilnoprawnych i procesowych pojawiają się jako tzw. *stationes fisci*. Kierownicy tych jednostek nie tylko zarządzają powierzonym im mieniem państwowym, ale również **reprezentują**⁵⁵ Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych wobec innych podmiotów.⁵⁶ Prezes Kasy – jak mowa była wcześniej – jest centralnym organem administracji rządowej, podległym ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi. Tym samym wydaje się, iż nawet w przypadku uchylecia art. 114 ustawy o s.u.s., Prezes Kasy będzie nadal zwolniony od opłat sądowych na mocy art. 94 ustawy o kosztach sądowych, bowiem należy go uznać za reprezentanta Skarbu Państwa.⁵⁷

Zasada obligatoryjnego uczestnictwa organu rentowego

Strony postępowania sądowego w komentowanym zakresie określa art. 477¹¹ § 1 k.p.c. Stronami tymi są: ubezpieczony, inna osoba, której praw i obowiązków dotyczy zaskarżona decyzja, organ rentowy i zainteresowany. Ubezpieczony to – w myśl art. 476 § 5 pkt 2 k.p.c. – osoba ubiegająca się o: świadczenie z ubezpieczeń społecznych lub z ubezpieczenia rodzinnego albo o emeryturę lub rentę, ustalenie istnienia bądź nieistnienia obowiązku ubezpieczenia, jego zakresu lub wymiaru składki z tego tytułu, świadczenia w sprawach należących do właściwości Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, odszkodowanie przysługujące w razie wypadku i choroby pozostającej w związku ze służbą wojskową albo służbą w Policji lub w Służbie Więziennej. Przez „inną osobę” ustawodawca uważa osobę, której praw i obowiązków

⁵² A. Górski [w:] A. Górski, L. Walentynowicz, *Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Ustawa i orzekanie. Komentarz praktyczny*, Oficyna, 2007.

⁵³ Art. 66 ust. 1 ustawy o s.u.s.

⁵⁴ Art. 94 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

⁵⁵ Podkreślenie Z. Radwański.

⁵⁶ Z. Radwański *Prawo cywilne – część ogólna*. Wydawnictwo C.H. Beck Warszawa 1997 r., str. 167.

⁵⁷ Inaczej w tej kwestii wypowiada się J. Brol, który uważa, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych podmioty te występują samodzielnie a nie jako przedstawiciele Skarbu Państwa. Zob. J. Brol, *Op. cit.*, str. 1662.

dotyczy zaskarżona decyzja. Definicja legalna organu rentowego została przedstawiona powyżej. Zaś zainteresowanym jest – w myśl art. 477¹¹ § 2 k.p.c. – ten, czyje prawa lub obowiązki zależą od rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli osoba taka nie została wezwana do udziału w sprawie przed organem rentowym, Sąd wezwie ją do udziału w postępowaniu bądź z urzędu, bądź na jej wniosek lub na wniosek jednej ze stron.

Przedstawione definicje mogą stwarzać problem z odróżnieniem podmiotów mających status „innej osoby” a „zainteresowanym”. W literaturze uważa się, że „inną osobą” w odróżnieniu od „zainteresowanego” będzie osoba, w stosunku do której decyzja wywołuje bezpośrednie skutki prawne, np. osoba, na której ciąży obowiązek opłacania składki ubezpieczeniowej.⁵⁸

Powyższy wywód ma jedynie charakter informacyjny, bowiem określenie prawidłowego zakresu podmiotów będących uczestnikami postępowania sądowego jest obowiązkiem Sądu i warunkiem koniecznym ważności postępowania. Niewezwanie przez Sąd zainteresowanego do udziału w postępowaniu (art. 477¹¹ § 2 zdanie drugie k.p.c.) powoduje nieważność tego postępowania (art. 379 pkt 5 w związku z art. 477¹¹ § 1 k.p.c.).⁵⁹

Obowiązkowym uczestnikiem postępowania sądowego jest organ rentowy. Wynika to bezpośrednio choćby z nazwy środka odwoławczego: „*odwołanie od decyzji*”. Organ rentowy jako równorzędna strona tego postępowania jest zobowiązany do bronięcia zasadności oraz legalności wydanej decyzji zgodnie z ogólnymi zasadami postępowania cywilnego, ze szczególnym uwzględnieniem postępowania dowodowego. W postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych organ rentowy ma pozycję strony (art. 477¹⁰ § 1 KPC), więc powinien przejawiać odpowiednią aktywność dowodową, między innymi wobec treści dowodu z opinii biegłych lekarzy sądowych, a w przeciwnym razie ponosi negatywne skutki prawne swej bierności polegające zwłaszcza na zmianie wydanej decyzji czy oddaleniu wniosku o środek zaskarżenia.⁶⁰

Zasada niedopuszczalności zawarcia ugody

Niemożliwość zawarcia ugody w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych ustawodawca określił *explicite*. W myśl art. 477¹² k.p.c. nie jest dopuszczalne zawarcie ugody. Jako przyczynę takiego unormowania wskazuje się, że przepisy normujące ubezpieczenia społeczne mają wyłącznie charakter bezwzględnie obowiązujący i nie mogą być modyfikowane lub zastę-

⁵⁸ J. Broł, *Op.cit.* str.1718.

⁵⁹ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 29.07.1998 r., sygn. akt III ZP 20/98 OSNP 1998/23/690.

⁶⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30.03.2000 r., sygn. akt II UKN 444/99 OSNP 2001/17/543.

powane wolą stron.⁶¹ Za trafnością powyższej tezy przemawia także charakter decyzji administracyjnej wydawanej na gruncie ubezpieczeń społecznych.

Warunki podlegania ubezpieczeniu, nabycia uprawnień do świadczeń, zwrot nienależnie pobranych świadczeń określają przepisy prawa materialnego. Rola organu rentowego sprowadza się w zasadzie do ustalenia prawidłowego stanu faktycznego, a dalej dokonania subsumcji tego stanu do stanu prawnego i w efekcie finalnym wydania odpowiedniej decyzji administracyjnej. Decyzje wydawane na gruncie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników mają więc charakter deklaratoryjny. W pewnym sensie potwierdzają jedynie zaistnienie sytuacji określonej przepisami prawa. Zakaz zawarcia ugody ma więc przede wszystkim charakter prewencyjny, w przeciwnym razie bowiem mogłoby dochodzić do paradoksalnych sytuacji ustalenia, np. prawa do świadczenia pomimo niespełniania warunków określonych ustawą.

Orzeczenie

W sprawie z odwołania od decyzji organu rentowego, jej treść wyznacza przedmiot i zakres rozpoznania oraz orzeczenia Sądu pracy i ubezpieczeń społecznych.⁶² Oznacza to, że Sąd jest związany zakresem i przedmiotem decyzji i weryfikuje zaskarżoną decyzję poprzez pryzmat jej legalności. Innymi słowy, niezależnie od organu rentowego dokonuje powtórnie subsumcji stanu faktycznego do stanu prawnego i to zarówno w oparciu o materiał dowodowy zebrany w toku postępowania administracyjnego jak i materiał zgromadzony w postępowaniu sądowym. Tym samym, Sąd ubezpieczeń społecznych może stwierdzić brak przesłanek nabycia prawa do świadczenia, którego organ rentowy nie zarzucał.⁶³

Jeżeli ubezpieczony zgłosił nowe żądanie dotychczas nierozpoznane przez organ rentowy, Sąd przyjmuje to żądanie do protokołu i przekazuje go do rozpoznania organowi rentowemu.⁶⁴ Niniejsza regulacja nie dotyczy jednak odwołania na bezczynność organu rentowego.⁶⁵ Sąd oddala odwołanie, jeżeli nie ma podstaw do jego uwzględnienia.⁶⁶ W razie uwzględnienia odwołania Sąd zmienia zaskarżoną decyzję w całości lub w części i orzeka co do istoty

⁶¹ T. Demendecki [w:] A. Jakubecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Praktyczny komentarz*, Zakamycze, 2005.

⁶² Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13.05.1999 r., sygn. akt II UZ 52/99 OSNP 2000/15/601.

⁶³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 07.02.2002 sygn. akt II UKN 42/01 OSNP 2003/22/551.

⁶⁴ Zob. art. 477¹⁰ § 2 k.p.c.

⁶⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 1999 r., II UKN 204/99, OSN 2001, nr 5, poz. 169.

⁶⁶ Art. 477¹⁴ § 1 k.p.c.

sprawy.⁶⁷ Postępowanie sądowe kończy się wydaniem orzeczenia. Orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i Sąd, który je wydał, lecz również inne Sądy oraz inne organy państwowe i organy administracji publicznej, a w wypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby.⁶⁸ Organ rentowy ma jednak możliwość zmiany zaskarżonej decyzji przed rozstrzygnięciem sprawy przez Sąd przez wydanie decyzji uwzględniającej w całości lub w części żądanie strony,⁶⁹ co *ex lege* powoduje umorzenie postępowania w sprawie w całości lub w części. Tej procedury nie można jednak mylić z samokontrolą dokonywaną w postępowaniu przedsądowym.

Wyjątkiem od tych ogólnych zasad rozstrzygania sporów na gruncie ubezpieczeń społecznych są zasady orzekania w przedmiocie prawa do renty rolniczej lub dodatku pielęgnacyjnego w ściśle określonym przypadku. W sprawie o świadczenie z ubezpieczeń społecznych, do którego prawo jest uzależnione od stwierdzenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji, a podstawę do wydania decyzji stanowi orzeczenie lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub orzeczenie komisji lekarskiej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i odwołanie od decyzji opiera się wyłącznie na zarzutach dotyczących tego orzeczenia, Sąd nie orzeka co do istoty sprawy na podstawie nowych okoliczności dotyczących stwierdzenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji, które powstały po dniu złożenia odwołania od tej decyzji. W tym przypadku Sąd uchyla decyzję, przekazuje sprawę do rozpoznania organowi rentowemu i umarza postępowanie.⁷⁰

Regulacja ta ma jednak charakter nieprecyzyjny. Brak jest unormowania, które określałoby związanie takim wyrokiem organu rentowego. Istnieją wątpliwości w zakresie wykładni terminu: „*przekazuje sprawę do rozpoznania*”. Czy zatem ustalona w toku postępowania dowodowego przed Sądem niezdolność do pracy lub samodzielnej egzystencji jest dla organu rentowego wiążąca? Czy w przypadku „*rozpoznania*” sprawy przez organ rentowy jest możliwym ustalenie braku niezdolności do pracy lub samodzielnej egzystencji? Należy więc postulować w kierunku nowelizacji tego przepisu poprzez jednoznaczne określenie mocy wiążącej takiego wyroku dla organu rentowego. Choć wydaje się, że ze względów pewnej obiektywności i czytelności postępowania zasadnym byłoby ustalenie wiązania takim wyrokiem organu rentowego.

Od orzeczenia Sądu I instancji przysługuje apelacja. Apelację w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego wnosi się w terminie i na zasa-

⁶⁷ Art. 477¹⁴ § 2 k.p.c.

⁶⁸ Art. 365 § 1 k.p.c.

⁶⁹ Art. 477¹³ k.p.c.

⁷⁰ Art. 477¹⁴ § 4 k.p.c.

dach określonych w przepisach ogólnych postępowania cywilnego. Apelację od wyroku Sądu Rejonowego rozpoznaje Sąd Okręgowy, a od wyroku Sądu Okręgowego jako pierwszej instancji – Sąd Apelacyjny.⁷¹ Apelacja jest środkiem dewolutywnym. Odrębnością postępowania apelacyjnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych jest to, iż Sąd drugiej instancji, uchylając wyrok i poprzedzając go decyzją organu rentowego, może sprawę przekazać do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu.⁷² Zdaniem doktryny, powyższa regulacja poszerza ogólne zasady rozstrzygnięć Sądu II instancji określone przez art. 385 i 386 k.p.c.⁷³

Od wydanego przez Sąd drugiej instancji prawomocnego wyroku lub postanowienia w przedmiocie odrzucenia pozwu albo umorzenia postępowania kończących postępowanie w sprawie strona, Prokurator Generalny lub Rzecznik Praw Obywatelskich może wnieść skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.⁷⁴ Wniesienie skargi kasacyjnej przez stronę wyłącza – w zaskarżonym zakresie – wniesienie skargi kasacyjnej przez Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich.⁷⁵

W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych skarga kasacyjna przysługuje niezależnie od wartości przedmiotu zaskarżenia w sprawach o przyznanie i o wstrzymanie emerytury lub renty oraz o objęcie obowiązkiem ubezpieczenia społecznego.⁷⁶ Cechą szczególną postępowania kasacyjnego jest wyłączenie możliwości osobistej reprezentacji. Skardze kasacyjnej towarzyszy tzw. przymus adwokacko-radcowski określony przez art. 87¹ k.p.c. Profesjonalna reprezentacja ma zapewnić odpowiedni poziom składanych skarg kasacyjnych. Skarga kasacyjna zamyka ścieżkę odwoławczą od decyzji organu rentowego na gruncie przepisów kodeksu postępowania cywilnego.

III. Odwołanie w przypadku niewydania decyzji

Odwołanie w przypadku niewydania decyzji jest kategorią prawną mającą swoje źródło w treści wspomnianego już wielokrotnie art. 36 ust. 3 ustawy o u.s.r. Pomimo tej ustawowej nomenklatury literatura przedmiotu posłu-

⁷¹ Art. 367 § 2 k.p.c.

⁷² Art. 477^{1a} k.p.c.

⁷³ T. Demendecki, *op. cit.* 539.

⁷⁴ Art. 398¹ § 1 k.p.c.

⁷⁵ Art. 398¹ § 2 k.p.c.

⁷⁶ Art. 398² § 1 k.p.c.

guje się terminem: „*skarga na bezczynność organu rentowego*”.⁷⁷ Wydaje się, że ta nazwa jest poprawniejsza i w sposób bardziej transparentny wizualizuje istotę tego środka odwoławczego. Ten środek odwoławczy jest formą ponaglenia, jakim dysponuje ubezpieczony,⁷⁸ w sytuacji gdy zachodziły przesłanki do wydania decyzji, a taka decyzja nie została wydana lub postępowanie w tej sprawie nadmiernie się przedłużyło.

Na mocy odesłania zawartego w art. 36 ust. 3 ustawy o u.s.r bezpośrednie zastosowanie będzie miał w tej materii art. 477⁹ § 4 k.p.c., który stanowi, że jeżeli organ rentowy nie wydał decyzji w terminie dwóch miesięcy, licząc od dnia zgłoszenia roszczenia w sposób przepisany, odwołanie można wnieść w każdym czasie po upływie tego terminu. Wyjaśnienia wymaga tutaj uzależnienie możliwości skorzystania z tego środka odwoławczego dopiero po upływie dwóch miesięcy od daty zgłoszenia roszczenia. Pomimo określenia tego terminu na gruncie postępowania cywilnego *ratio legis*, tego terminu należy szukać w przepisach postępowania administracyjnego.

Art. 35 § 3 k.p.a. stanowi, iż załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

Administracyjne załatwianie sprawy *sensu stricte* na gruncie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, to rozpatrzenie wniosku o np.: objęcie ubezpieczeniem, świadczenia z funduszu emerytalno-rentowego lub składkowego i wydanie w tym zakresie decyzji, które powinno co do zasady wynosić najwyżej miesiąc. Liberalizacja tej zasady może nastąpić jedynie w przypadkach „*sprawy szczególnie skomplikowanej*”, a wówczas termin ten powinien przekraczać okresu dwóch miesięcy. Przekroczenie tego terminu daje podstawę do zarzucenia bezczynności organowi rentowemu. Stosowanie środków odwoławczych określonych przez procedurę administracyjną na gruncie ubezpieczenia społecznego rolników – jak mowa była o tym wcześniej – jest wyłączone. Stąd też ustawodawca w takim przypadku stworzył ubezpieczonemu możliwość ochrony swoich interesów w procedurze cywilnej. W tym przypadku terminy administracyjne i cywilne pozostają w ścisłej korelacji.

Pomimo braku indywidualnego aktu administracyjnego, który można byłoby zaskarżyć, tenże środek odwoławczy wykazuje pewne cechy akcesoryjności. Skorzystanie z tego środka odwoławczego nie ma charakteru powszechnego, ale zostało ograniczone do sytuacji, w których organ rentowy był zobowiązany do wydania decyzji, a tej czynności zaniechał. Korzystanie

⁷⁷ M. Bartnicki, *Op.cit.*, str. 406.

⁷⁸ Ubezpieczony – w rozumieniu przepisów k.p.c.

z ww. środka skarżenia jest dopuszczalne tylko w sytuacji udowodnienia przez ubezpieczonego, iż wystąpił z wnioskiem w sposób przewidziany, a rozpatrzenie tego wniosku nie zostało zakończone wydaniem decyzji.

Kluczową kwestią jest zatem zdiagnozowanie sytuacji, w których organ rentowy jest zobowiązany do działania, a takiego działania zaniechał. Po raz kolejny należy się odwołać do ogólnych zasad postępowania administracyjnego. Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 104 § 1 k.p.a., organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. W myśl § 2 tego samego artykułu, decyzje rozstrzygają sprawę co do istoty w całości lub w części, albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. W piśmiennictwie podkreśla się, że stosowanie procedur określonych przez k.p.a. w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego możliwe jest tylko w sytuacji braku określonych zdarzeń przez przepisy ubezpieczeniowe,⁷⁹ a przepisy te nie ustalają odmiennych zasad postępowania.

Wskazując na powyższe, można stwierdzić, iż tylko decyzja administracyjna jest wyrazem woli organu rentowego, a zarazem aktem władczym przesądzającym o prawie lub braku prawa do określonego świadczenia czy stwierdzenia istnienia lub nieistnienia stosunku ubezpieczeniowego, od którego przysługują stronie niezadowolonej z rozstrzygnięcia środki odwoławcze przewidziane prawem – bez względu na fakt, czy wydana decyzja zaspakaja roszczenie osoby taki wniosek składającej. Nie jest decyzją administracyjną pismo informujące stronę o niemożliwości załatwienia sprawy, podpisane przez urzędnika bez powołania się na upoważnienie organu administracji. Pismo takie oznacza uchylenie się od rozstrzygnięcia sprawy podlegającej załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej.⁸⁰ Pismo organu rentowego udzielające stosownego wyjaśnienia, co do obowiązującego stanu faktycznego i prawnego nie jest decyzją w rozumieniu przepisów kpa, ponieważ nie rozstrzyga merytorycznie indywidualnej sprawy.⁸¹ Organ administracyjny nie może poprzestać na udzieleniu stronie informacji co do braku możliwości pozytywnego załatwienia sprawy, gdy istnieją przesłanki do załatwienia sprawy w formie decyzji.⁸²

Posiłkowo należy także odwołać się do Postanowienia Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 17.06.1994 r. zapadłego wprawdzie na gruncie nie

⁷⁹ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo LexisNexis Warszawa 2005, str. 364.

⁸⁰ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13.07.1983 r. sygn. akt: II SA 593/83 ONSA 1983/2/55.

⁸¹ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 16.03.2004 r. sygn.akt: III AUa 1916/03, OSAB 2004/3/44.

⁸² Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18.10.1995 r. sygn. akt: III ARN 45/95 OSNP 1996/10/138.

obowiązującej już ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych,⁸³ lecz teza tego postanowienia jest aktualna na gruncie obecnie obowiązujących przepisów i stąd zasadnym jest jego przytoczenie. W myśl przepisu art. 180 § 1 k.p.a. w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy tego kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach. Ustawa z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych w tym zakresie odmiennych zasad postępowania nie wskazuje, stąd też przyjąć należy, że zgłoszony wniosek zawierający określoną sprawę winien być załatwiony poprzez wydanie decyzji, która rozstrzyga sprawę co do istoty.⁸⁴

Przedstawione powyżej przykłady z orzecznictwa upoważniają do sformułowania wniosku, iż o sposobie załatwienia sprawy strona powinna dowiedzieć się z decyzji. W przypadku nieuwzględnienia wniosku, strona z uzasadnienia prawnego jak i faktycznego decyzji powinna dowiedzieć się o przyczynach odmownego załatwienia wniosku. Pozostawienie sprawy bez rozpoznania lub wręcz odmówienie wydania decyzji – gdy zachodzą przesłanki do jej wydania – uniemożliwia stronie rozpoznanie sprawy w trybie odwoławczym, do którego strona ma pełne prawo w świetle art. 36 ust. 3 ustawy o u.s.r., a tym samym ogranicza stronie możliwość skorzystania z konstytucyjnego prawa skarżenia decyzji wydanych w I instancji oraz prawa do Sądu.

Skargę na bezczynność organu rentowego wnosi się bezpośrednio do organu rentowego. Ustawodawca wykluczył możliwość złożenia tego środka skarżenia do protokołu w Sądzie właściwym do rozpoznania sprawy albo w Sądzie właściwym dla jego miejsca zamieszkania,⁸⁵ tak jak ma to miejsce w przypadku odwołania od decyzji.

Regulacja ta, w mojej ocenie, ma na celu uświadomienie organowi rentowemu bezczynności. Kwestią otwartą jest, czy w wyniku z skorzystania z tego środka odwoławczego organ rentowy ma możliwość – w drodze samokontroli – wydać przedmiotową decyzję. W pozostałej materii tryb postępowania ze skargą jest analogiczny jak w przypadku odwołania od decyzji.

Jeżeli odwołanie wniesiono w związku z niewydaniem decyzji przez organ rentowy, Sąd w razie uwzględnienia odwołania zobowiązuje organ rentowy do wydania decyzji w określonym terminie, zawiadamiając o tym organ nadrzędny, lub orzeka co do istoty sprawy.⁸⁶ Zdaniem doktryny z tej ostatniej możliwości Sąd najczęściej korzysta w wypadku, gdy organ rentowy nie

⁸³ Dz. U. Nr 25 z 1989 r. poz. 137 z późn. zm.

⁸⁴ Sygn. akt: III AUz 62/94 OSA 1994/9/72.

⁸⁵ Zob. art. 477⁹ § 5 k.p.c.

⁸⁶ Zob. art. 477¹⁴ § 3 k.p.c.

wykona wcześniej już wydanego wyroku nakazującego wydanie decyzji w ustalonym terminie. Może to stanowić swoistą sankcję za niewykonanie obowiązków ustawowych i wyroku.⁸⁷

IV. Podsumowanie

Chcąc dokonać podsumowania komentowanej materii, należy zwrócić uwagę na dwa najistotniejsze jej cele. Ideą naczelną ustanowienia instytucji skarżenia decyzji organu rentowego jest umożliwienie weryfikacji decyzji przez podmiot inny od tego, który ją wydał. Tym podmiotem jest Sąd powszechny. Po drugie zaś, celem postępowania odwoławczego rozpoczynającego się od wniesienia odwołania do Sądu, ale za pośrednictwem organu rentowego, jest stworzenie możliwości dokonania samokontroli organowi, który wydał decyzję. Organ rentowy jest wówczas poniekąd sędzią we własnej sprawie. Wszczęcie postępowania sądowego może mieć miejsce w ostateczności. Tylko i wyłącznie w przypadku, gdy organ rentowy nie może odwołania uznać za słuszne. Gdyby było inaczej, ustawodawca nakazałby wnieść odwołanie wprost do organu odwoławczego, który dysponuje wiedzą umożliwiającą dokonanie własnej oceny prawidłowości skarżonej decyzji bez oczekiwania w tej kwestii na stanowisko organu rentowego. Stąd też należy podkreślić szczególnie ważną rolę, jaką pełnią komórki obsługi prawnej, które w KRUS zajmują się powyższą problematyką. Zadania wykonywane przez te komórki nie mogą być postrzegane jako ograniczające się do mechanicznego przekazania odwołania do Sądu. Dopiero wynik weryfikacji przeprowadzonej przez pracowników tej komórki upoważniający do postawienia wniosku, że decyzja mimo stawianych jej w odwołaniu zarzutów jest decyzją prawidłową, daje legitymację po podjęcia dalszych czynności, czyli przekazania odwołania do Sądu.

Postępowanie odwoławcze od decyzji Prezesa KRUS jest specyficznym trybem postępowania odwoławczego, bowiem w przypadku wniesienia odwołania o legalności decyzji wydanej w trybie administracyjnym, decyduje wynik przeprowadzonego postępowania cywilnego. Stworzenie możliwości skarżenia decyzji organu rentowego do Sądu należy jednak ocenić pozytywnie. W świetle wszelkich badań statystycznych, sądownictwo cieszy się spośród instytucji publicznych największym zaufaniem ankietowanych. Dobrze więc, że podmiot, który cieszy się autorytetem społeczeństwa ma udział

⁸⁷ J. Broł, *op. cit.* str. 1718.

w ocenie prawidłowości decyzji organu rentowego. Wzmacnia to decyzję w przypadku oddalenia odwołania.

Zdecydowana część wydawanych przez KRUS decyzji jest prawidłowa, a zmiany decyzji następują najczęściej w przypadku decyzji rentowych, gdzie warunkiem koniecznym takiego świadczenia jest ustalenie niezdolności do pracy. Termin: „niezdolność do pracy”, pomimo ustawowej definicji, jest terminem cechującym się dużą dozą subiektywności. Nie może zatem budzić zdziwienia fakt, iż w tej kategorii spraw następuje często duży stopień polaryzacji pomiędzy orzeczeniami lekarzy rzeczoznawców KRUS a orzeczeniami biegłych sądowych stanowiącymi podstawę do wydania odpowiednio decyzji lub wyroku.

Nie bez znaczenia dla postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników jest także uzyskany poprzez postępowania odwoławcze dorobek orzecznicy. Postępowanie w sprawach z ubezpieczenia społecznego rolników cechuje duży stopień jednorodności zakresu spraw. Orzeczenia Sądu są niczym innym, jak wykładnią sądową przepisów prawa materialnego i mogą być pomocne w prawidłowym stosowaniu prawa, choć w tej materii należy kierować się daleko idącą ostrożnością, bowiem zdarzają się orzeczenia, których teza wydaje się być błędna lub przynajmniej polemiczna.⁸⁸

Jak przedstawiono powyżej, odrębność postępowania odwoławczego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych wyklucza stosowanie ogólnych zasad postępowania administracyjnego dotyczącej tej materii. Ta odrębność jest jednak konieczna ze względu na specyfikę ubezpieczeń społecznych. Jednak najważniejsze jest to, że specyfika tego postępowania zapewnia pełną ochronę interesu ubezpieczonego oraz stwarza możliwość dochodzenia roszczeń przed Sądem cywilnym, co na gruncie klasycznego postępowania administracyjnego nie ma miejsca.

Wojciech Jaskuła – Zastępca Kierownika Placówki Terenowej KRUS w Piotrkowie Trybunalskim – w latach 2003-2007, jako pracownik komórki obsługi prawnej Oddziału Regionalnego KRUS w Tomaszowie Mazowieckim reprezentował ten Oddział przed Sądami I i II instancji w sprawach wszczętych z odwołań od decyzji Prezesa KRUS.

⁸⁸ Zob. np. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 06.05.2004 r. sygn. akt: II UZP 5/04 OSNP 2004/22/389. Glosa krytyczna W. Jaskuła, *Glosa do Uchwały Sądu Najwyższego z dnia 06.05.2004 r. sygn. akt: II UZP 5/04* Państwo i Prawo nr 11/2006, str. 119.

Anna Grudzień

Problemy interpretacyjne na tle artykułu 5a ustawy z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników

Od 2004 roku ustawodawca znacznie rozbudował rygory artykułu 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników – w porównaniu z pierwszym brzmieniem przepisu – dotyczące korzystania z podlegania temu ubezpieczeniu przez osoby prowadzące jednoczesną rolniczą i pozarolniczą działalność gospodarczą. Ponadto, z treści art. 8 ust. 6 ustawy o s.u.s. wynika, że pojęcie osób prowadzących pozarolniczą działalność jest szersze od określenia osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Oznacza to, iż intencją ustawodawcy było uszczelnienie systemu...

Artykuł 5a został wprowadzony do ustawy z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników (dalej ustawa)¹ ustawą z dnia 12 września 1996 roku o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.² Tym samym, do ustawy wprowadzono wyjątek od zasady pierwszeństwa podlegania przez rolnika innemu niż rolnicze ubezpieczenie społeczne w przypadku rozpoczęcia prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. To oznacza, iż z dniem 1 stycznia 1997 roku rolnik podlegający ubezpieczeniu w pełnym zakresie z mocy ustawy w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego przez określony w ustawie okres, mógł podjąć pozarolniczą działalność gospodarczą i pozostać w systemie rolniczego ubezpieczenia społecznego.

¹ Tekst. jedn.: Dz. U. 2008 r., Nr 50, poz. 291.

² Dz. U. Nr 124, poz. 585.

Z dniem 2 maja 2004 roku została ograniczona możliwość skorzystania ze wskazanego powyżej prawa wyboru rolniczego tytułu ubezpieczenia społecznego. Dalsze podleganie rolniczemu tytułowi ubezpieczenia społecznego zostało uzależnione od spełnienia licznych ustawowo wskazanych przesłanek. Mając na uwadze, iż ustawowe rygory zostały w porównaniu z pierwszym brzmieniem przepisu znacznie rozbudowane, a niniejsze opracowanie nie ma charakteru historycznego, zajmę się wyłącznie problemami interpretacyjnymi, jakie nasuwa artykuł 5a ustawy w brzmieniu obowiązującym po 2 maja 2004 roku.

Zgodnie z omawianym przepisem, rolnik lub domownik, który podlegając ubezpieczeniu w pełnym zakresie z mocy ustawy nieprzerwanie przez co najmniej 3 lata rozpocznie prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej lub rozpocznie współpracę przy prowadzeniu tej działalności, podlega nadal ubezpieczeniu społecznemu rolników w okresie prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracy przy prowadzeniu tej działalności, jeżeli spełnia jednocześnie następujące warunki:

- 1) złoży w Kasie oświadczenie o kontynuowaniu tego ubezpieczenia w terminie 14 dni od dnia rozpoczęcia wykonywania pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracy przy tej działalności,
- 2) jednocześnie nadal prowadzi działalność rolniczą lub stale pracuje w gospodarstwie rolnym, obejmującym obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego, lub w dziale specjalnym,
- 3) nie jest pracownikiem i nie pozostaje w stosunku służbowym,
- 4) nie ma ustalonego prawa do emerytury lub renty albo do świadczeń z ubezpieczeń społecznych,
- 5) kwota należnego podatku dochodowego za poprzedni rok podatkowy od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej nie przekracza kwoty 2 528 zł.

Na wstępie należy zaznaczyć, że zakres podmiotowy przepisu obejmuje rolnika, jego małżonka oraz domownika. Fakt możliwości skorzystania przez małżonka rolnika z dobrodziejstwa artykułu 5a ustawy, pomimo iż nie wynika on z literalnego brzmienia przepisu, należy wywieść z artykułu 5 ustawy, który stanowi, iż przepisy ustawy stosuje się także do małżonka rolnika z zastrzeżeniem, iż winien on pracować w gospodarstwie rolnika albo w gospodarstwie domowym bezpośrednio związanym z tym gospodarstwem rolnym. Jednocześnie przepis wskazuje, iż rolnik i domownik, wyrażający wolę pozostania w systemie rolniczego ubezpieczenia społecznego, zanim rozpocznie prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej powinien podlegać ubezpieczeniu rolniczemu w pełnym zakresie z mocy ustawy nieprzerwanie przez co najmniej 3 lata. O tym, kto podlega ubezpieczeniu rolniczemu z mocy ustawy, stanowi jej artykuł 16 ustęp 1 punkt 1, zgodnie z którym

rolnik, którego gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny, podlega z mocy ustawy ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu. Przepisu tego nie stosuje się do osoby, która podlega innemu ubezpieczeniu społecznemu lub ma ustalone prawo do emerytury lub renty. Podobnie artykuł 7 ustęp 1 punkt 1 ustawy stanowi, iż ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu podlega z mocy ustawy rolnik, którego gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny, jeżeli rolnik ten nie podlega innemu ubezpieczeniu społecznemu i nie ma ustalonego prawa do emerytury lub renty.

Wobec powyższego, możliwość skorzystania z rolniczego ubezpieczenia społecznego ma rolnik podejmujący pozarolniczą działalność gospodarczą. Musi to być osoba, która już przed podjęciem działalności gospodarczej była rolnikiem w rozumieniu art. 6 pkt 3 ustawy, a więc prowadziła działalność rolniczą jako posiadacz gospodarstwa rolnego. Ponadto musiała w pełnym zakresie podlegać ubezpieczeniu społecznemu rolników, to znaczy nie mogła być wyłączona z ubezpieczenia jako osoba podlegająca innemu ubezpieczeniu społecznemu albo mająca ustalone prawo do emerytury lub renty, przy czym ubezpieczenie to nie mogło trwać krócej niż 3 lata.³

Przedmiotowy przepis 5a ustawy nasuwa szereg wątpliwości. Pierwsza z nich dotyczy liczenia samego okresu nieprzerwanego podlegania ubezpieczeniu rolniczemu z mocy ustawy przez co najmniej 3 lata. Dopiero bowiem po tym okresie uprawniony rolnik, który rozpocznie prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej lub rozpocznie współpracę przy prowadzeniu tej działalności, ma prawo przy jednoczesnym spełnieniu wyżej wskazanych warunków pozostania w systemie ubezpieczenia rolniczego.

Pojęcie „*nieprzerwanie*” zdaje się nie nastroczać większych trudności. Warto jednak wskazać, że „*nieprzerwanie*” oznacza, iż rolnik we wskazanym 3-letnim okresie nie może podlegać innemu ubezpieczeniu niż rolnicze. I tak np. umowa zlecenia zawarta przez rolnika jest dla niego tytułem do obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego i rentowego. Co za tym idzie, w takim przypadku następuje przerwa w ubezpieczeniu społecznym rolnika z tytułu prowadzenia działalności rolniczej.⁴

Warto również wskazać, iż ustawa nie zna terminu „*podlegania ubezpieczeniu*” rolniczemu. Co prawda, artykuł 6 punkt 14 ustawy zawiera definicję okresów podlegania określonemu ubezpieczeniu społecznemu, przez co rozumie tylko takie okresy, za które opłacono przewidziane w odpowiednich przepisach składki na to ubezpieczenie, chyba że w myśl tych przepisów, nie

³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2005 roku, sygn. akt II UK 41/05, OSNP za 2006 rok nr 15-16 poz. 250.

⁴ Podobnie Barbara Zabieglńska [w:] „*Składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne*”, Służba Pracownicza 1999 rok, nr 9 poz. 12.

istniał obowiązek ich opłacania. Jednakże przepis artykułu 5a nie wskazuje, czy do zawartej w nim definicji „*podlegania ubezpieczeniu*” odpowiednio stosujemy *per analogiam* art. 6 punkt 14 ustawy, czy też nie stosujemy go z uwagi na różnice funkcjonalne obu terminów. Definicja okresów podlegania określonego ubezpieczeniu społecznemu została sformułowana na potrzeby ustalania prawa do świadczeń, które uzależnione jest między innymi od posiadania odpowiedniego okresu ubezpieczenia. Okresy te liczone są w kwartałach, z tym że zgodnie z przytoczoną definicją, przy ustalaniu prawa do świadczeń do okresów ubezpieczenia wlicza się tylko te kwartały, za które opłacono składki.

Jak zatem liczyć przedmiotowy okres „*podlegania ubezpieczeniu*”? Wydaje się, że na względzie należy mieć funkcję przepisu artykułu 5a – a w szczególności zawarte w nim ograniczenia. Dla przykładu, skoro ustawodawca wyklucza skorzystanie z artykułu 5a – między innymi – osobom, które są pracownikami i pozostają w stosunku służbowym oraz tym, które mają ustalone prawo do emerytury lub renty albo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego, to wydaje się, że w sytuacji pozostawania rolnika w zatrudnieniu na podstawie umowy o pracę wyłącza obowiązek rolniczego ubezpieczenia wobec podlegania ubezpieczeniu pracowniczemu. Także w sytuacji, gdy ten pracownik prowadzi działalność rolniczą i opłaci składkę w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Rolniczego. Idąc tym tropem i mając jednocześnie na uwadze fakt kwartalnego opłacania składek na ubezpieczenie społeczne rolników należy stwierdzić, iż pomimo opłacenia przez rolnika składki kwartalnej, to podleganie ubezpieczeniu rolniczemu będzie liczone dopiero z chwilą spełnienia wszystkich przesłanek warunkujących obowiązek ubezpieczenia. W konsekwencji okres 3-letniego trwania ubezpieczenia rolniczego liczony jest od powstania tego ubezpieczenia, a nie od pierwszego dnia kwartału, za który została opłacona składka.⁵

Odnosząc się do koniecznych przesłanek umożliwiających rolnikowi skorzystanie z przepisu artykułu 5a ustawy podnoszę, że wszystkie 5 przesłanek należy spełniać łącznie. A zatem rolnik powinien złożyć w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oświadczenie o kontynuowaniu tego ubezpieczenia w terminie 14 dni od dnia rozpoczęcia wykonywania pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracy przy tej działalności. Jednocześnie powinien nadal prowadzić działalność rolniczą lub stale pracować w gospodarstwie rolnym. Nie być pracownikiem i nie mieć ustalonego prawa do emerytury lub renty, albo do świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Kwota należ-

⁵ Stanowisko to oparłam na podstawie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2006 roku (sygn. akt. I UK 223/05, OSNP za rok 2007, nr 7-8, poz. 109) zapadłego na tle artykułu 5a ustawy w brzmieniu obowiązującym przed dniem 2 maja 2004 roku, zachowującego aktualność w odniesieniu do terminu „*podleganie ubezpieczeniu rolniczemu*”.

nego podatku dochodowego za poprzedni rok podatkowy od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej nie powinna przekroczyć kwoty 2 528 zł. Kwota ta została nazwana przez ustawę roczną kwotą graniczną i podlega corocznej waloryzacji wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem. Zgodnie z Obwieszczeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2007 roku w sprawie rocznej kwoty granicznej wynosi ona za 2007 rok 2 693,00 zł.⁶

Wskazaną powyżej kwotę należnego podatku dochodowego od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej za poprzedni rok podatkowy rolnik lub domownik obowiązany jest udokumentować zaświadczeniem właściwego naczelnika urzędu skarbowego i złożyć w Kasie w terminie do 31 maja każdego roku podatkowego, natomiast oświadczenie o kontynuowaniu ubezpieczenia, w terminie 14 dni od dnia rozpoczęcia wykonywania pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracy przy tej działalności, chyba że rolnik lub domownik nie prowadził pozarolniczej działalności gospodarczej w poprzednim roku podatkowym.

Niezachowanie 14-dniowego terminu złożenia oświadczenia, jest równoznaczne z ustaniem ubezpieczenia z końcem kwartału, w którym rolnik lub domownik rozpoczął wykonywanie pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracę przy prowadzeniu tej działalności.

W tym miejscu należy odnotować wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2006 roku⁷, w którym stwierdzona została niezgodność ustępu 6 artykułu 5a ustawy w brzmieniu nadanym przez artykuł 1 punkt 3 ustawy z 2 kwietnia 2004 roku o zmianie ustaw o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw z artykułem 2 Konstytucji. Niezgodność została ustalona w zakresie, w jakim w 2004 roku z dniem 1 października 2004 roku ustawodawca wyłączył ze względu na formę opodatkowania wysokość należnego za 2003 rok podatku z obowiązkowego ubezpieczenia społecznego rolników lub domowników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą.

Ustawa nowelizująca z dnia 2 kwietnia 2004 roku opublikowana została w Dzienniku Ustaw z dnia 30 kwietnia 2004 roku i weszła w życie od 2 maja 2004 roku. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego niezależnie od nakazu ustanowienia odpowiedniej *vacatio legis*, Konstytucja wymaga, aby sytuacja prawna osób dotkniętych nową regulacją była poddana takim przepisom przejściowym, by osoby te miały czas na dokończenie przedsięwzięć podjętych na podstawie poprzedniej regulacji. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż wielokrotnie stwierdzał, że zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywiedziona z artykułu 2 Konstytucji, nakazuje ustawo-

⁶ Monitor Polski 2007 r. Nr 18, poz. 219.

⁷ Sygn. akt P 6/05, OTK-A za rok 2006, Nr 7 poz. 81.

dawcy należyte zabezpieczenie interesów w toku, a zwłaszcza należytą realizację uprawnień nabytych na podstawie poprzednich przepisów. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego zapadł więc na tle stanu prawnego i faktycznego, w którym ubezpieczeni rolnicy, na skutek wejścia w życie w dniu 2 maja 2004 roku nowelizacji ustawy, aby kontynuować formę ubezpieczenia na podstawie artykułu 5a ustawy, musieli wykazać do dnia 1 lipca 2004 roku, iż spełniają wszelkie warunki do podlegania temu ubezpieczeniu. W szczególności zobligowani zostali udowodnić, że podatek należny fiskusowi z tego tytułu nie przekracza kwoty 2 528,00 zł., przy czym ustawa wymagała, aby zaświadczenie o wysokości podatku dotyczyło podatku za miniony rok. W tym stanie rzeczy, mając na uwadze, iż nowelizacja przepisu weszła w życie w trakcie roku podatkowego, rolnicy zobowiązani zostali do przedłożenia zaświadczenia za 2003 rok, czyli za okres wsteczny.

Aktualnie przedmiotowe zaświadczenie właściwego urzędu skarbowego, rolnik lub domownik prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą lub współpracujący przy prowadzeniu tej działalności, obowiązany jest także złożyć Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego do dnia 31 maja każdego roku podatkowego. Niedochowanie tego terminu przez rolnika jest równoznaczne z ustaniem ubezpieczenia z końcem kwartału, w którym rolnik lub domownik obowiązany był złożyć zaświadczenie w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, chyba że rolnik lub domownik zaprzestał prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w sposób trwały lub okresowy przed upływem tego kwartału.

Powyższe terminy (zarówno do złożenia oświadczenia, jak i przedłożenia zaświadczenia właściwego urzędu skarbowego) mogą pomimo ich uchybienia zostać rolnikowi, domownikowi na jego wniosek przywrócone, jeżeli udowodni, że niezachowanie terminu nastąpiło wskutek zdarzeń losowych. Zgodnie z ustawą, rolnik bądź domownik winien udowodnić, a nie tylko uprawdopodobnić, że uchybienie nastąpiło wskutek zdarzeń losowych. A zatem powinien wykazać się stosownymi dowodami, bądź to z dokumentu, bądź poprzez zeznania świadków lub innymi dowodami przewidzianymi w kodeksie postępowania administracyjnego w celu wykazania, iż uchybienie terminowi nastąpiło wskutek zdarzeń losowych.⁸ Należy zauważyć, że termin zdarzenia losowe jest bardzo nieprecyzyjny i nie wiadomo, czy na gruncie ustawy chodzi o wszystkie zdarzenia losowe mające negatywny wpływ na uchybienie terminowi, czy tylko o takie zdarzenia losowe, które były przez rolnika niezawinione.

Uzyskanie przez rolnika wpisu prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej do ewidencji działalności gospodarczej prowadzonej przez gminę

⁸ Artykuł 75 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 kodeks postępowania administracyjnego stanowi, iż jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny.

właściwą dla miejsca zamieszkania przedsiębiorcy-rolnika świadczy o zamiarze rozpoczęcia przez niego działalności gospodarczej. Natomiast przez współpracującego przy prowadzeniu działalności gospodarczej uważa się rolnika lub domownika, który w stosunku do osoby prowadzącej taką działalność jest: małżonkiem, dzieckiem własnym lub dzieckiem przysposobionym, dzieckiem drugiego małżonka, matką, ojcem, macochą, ojczymem lub osobą przysposabiającą i pozostaje z tą osobą we wspólnym gospodarstwie domowym. Kryteria te zostały ustawowo wskazane poprzez odpowiednie zastosowanie artykułu 8 ustęp 11 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych.⁹

Za pozarolniczą działalność gospodarczą uważa się zgodnie z art. 5a ust. 10 ustawy pozarolniczą działalność gospodarczą prowadzoną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez osoby fizyczne na podstawie przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, z wyłączeniem wspólników spółek prawa handlowego oraz osób prowadzących działalność w zakresie wolnego zawodu:

- 1) w rozumieniu przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne,
- 2) z której przychody są przychodami z działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Wobec powyższego, przepis artykułu 5a ustęp 10 ustawy wyłącza osoby wykonujące wolny zawód i wspólników spółek handlowych. Wolny zawód – według ustawy z dnia 20 listopada 1998 roku o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne – to pozarolnicza działalność gospodarcza wykonywana osobiście przez lekarzy, lekarzy stomatologów, lekarzy weterynarii, techników dentystycznych, felczerów, położne, pielęgniarki, tłumaczy oraz nauczycieli w zakresie świadczenia usług edukacyjnych polegających na udzielaniu lekcji na godziny, jeśli działalność ta nie jest wykonywana na rzecz osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej albo na rzecz osób fizycznych dla potrzeb prowadzonej przez nie pozarolniczej działalności gospodarczej. Z tym, że za osobiste wykonywanie wolnego zawodu uważa się wykonywanie działalności bez zatrudniania na podstawie umów o pracę, umów zlecenia, umów o dzieło oraz innych umów o podobnym charakterze osób, które wykonują czynności związane z istotą danego zawodu.¹⁰

Odnosząc się natomiast do terminu przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych, są to kwoty należne, choćby nie zostały faktycznie otrzymane, po

⁹ Dz. U. Nr 7 poz. 25.

¹⁰ Dz. U. nr 144, poz. 930.

wyłączeniu wartości zwróconych towarów, udzielonych bonifikat i skont. U podatników dokonujących sprzedaży towarów i usług opodatkowanych podatkiem od towarów i usług za przychód z tej sprzedaży uważa się przychód pomniejszony o należny podatek od towarów i usług.¹¹

Dotykając problemu wspólników spółek handlowych należy zaznaczyć, iż tylko pobieżne czytanie artykułu 5a ustęp 10 ustawy prowadzi do wniosku, iż chodzi o wspólników wszystkich spółek handlowych przewidzianych w kodeksie spółek handlowych. W celu doprecyzowania, którzy ze wspólników spółek handlowych zostali wyłączeni z możliwości skorzystania z rolniczego ubezpieczenia społecznego, należy sięgnąć do artykułu 8 ustęp 6 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych. Artykuł ten zawiera bowiem zamknięty katalog osób prowadzących pozarolniczą działalność. Jest to w punkcie pierwszym: osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów o działalności gospodarczej lub innych przepisów szczególnych, w punkcie drugim: twórca i artysta, w punkcie trzecim: osoba prowadząca działalność w zakresie wolnego zawodu w rozumieniu przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, z której przychody są przychodami z działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych, a w punkcie czwartym: wspólnik jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz wspólnicy spółki jawnej, komandytowej lub partnerskiej.¹²

Z powyższego jasno więc wynika, iż wyłączenie odnośnie wspólników spółek handlowych zawarte w artykule 5a ustęp 10 ustawy dotyczy wyłącznie wspólnika jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz wspólników spółki jawnej komandytowej i partnerskiej. Nie ma więc przeszkód, aby rolnik korzystający z ubezpieczenia społecznego rolników na podstawie art. 5a ustawy, posiadał udziały w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością innej niż jednoosobowa, jak również był właścicielem, posiadaczem, użytkownikiem akcji w spółce akcyjnej.

Na pozór wydawać by się mogło, iż artykuł 8 ustęp 6 punkt 4 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych stanowi w porównaniu z ustępem 6 punkt 3 tego artykułu *superfluum* ustawowe. Punkt 3 wymienia bowiem osobę prowadzącą działalność w zakresie wolne-

¹¹ Art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U.2000 nr 14 poz. 176). Ustawa w kolejnych ustępach wskazanego artykułu wymienia jako przychód z pozarolniczej działalności gospodarczej między innymi: dotacje, subwencje, dopłaty i inne nieodpłatne świadczenia, otrzymane kary umowne, przychody z najmu, podnajmu, dzierżawy, poddzierżawy oraz z innych umów o podobnym charakterze, składników majątku związanych z działalnością gospodarczą.

¹² Punkt 4 artykułu 8 ustęp 6 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych został dodany z dniem 1 stycznia 2003 roku.

go zawodu, a punkt 4 wymienia wspólników spółki partnerskiej. Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych w artykule 8 ustęp 6 punkt 3 dotyczy jednak tylko osób prowadzących działalność w zakresie wolnego zawodu w rozumieniu przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, z której przychody są przychodami z działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych. Natomiast punkt 4 dotyczy między innymi wspólników spółki partnerskiej. Należy podkreślić, iż lista wolnych zawodów zawarta w artykule 88 kodeksu spółek handlowych (przepisy dotyczące spółki partnerskiej) jest dużo szersza.¹³ Zawiera oprócz tych wolnych zawodów uznanych przez ustawę o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne także takie zawody, jak adwokat, aptekarz, architekt, biegły rewident, księgowy czy radca prawny.

Wobec powyższego, osoby wykonujące wolny zawód traktuje się jako osoby, które w rozumieniu art. 8 ustęp 6 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych prowadzą pozarolniczą działalność, wobec czego podlegają ubezpieczeniu powszechnemu.¹⁴ Podobnie należy się odnieść do rolników będących jednocześnie wspólnikami spółki jawnej. Oznacza to, iż rolnik będący wspólnikiem spółki jawnej nie jest osobą prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów o działalności gospodarczej lub artykułu 5a ustawy, a osobą prowadzącą pozarolniczą działalność w rozumieniu artykułu 8 ustęp 6 punkt 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Przedmiotowy problem był dwukrotnie badany przez Sąd Najwyższy.¹⁵ Ostatecznie Sąd Najwyższy przeciął spór co do ewentualnej możliwości korzystania przez wspólników spółek jawnych z ubezpieczenia rolniczego na podstawie art. 5a ustawy, uchwałą z dnia 22 lutego 2006 roku, wydaną w powiększonym siedmioosobowym składzie.¹⁶

Mając powyższe na uwadze, prawidłowe rozstrzygnięcie, która z osób skorzysta z ubezpieczenia rolniczego, kryje się w prawidłowym rozróżnieniu pozarolniczej działalności gospodarczej, o której mowa w artykule 5a ustęp 10, od wykonywania pozarolniczej działalności, której wykonywanie zawsze dotyczy artykułu 8 ustęp 6 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych.

¹³ Ustawa z dnia 15 września 2000 roku kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037).

¹⁴ Tej materii dotyczy wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 6 września 2006 roku, sygn. akt III AUa 1551/04, oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 17 października 2006 r., sygn. akt III AUa 488/06.

¹⁵ Wyrok z dnia 16 czerwca 2005 roku, sygn. akt I UK 335/04, OSNP za 2006 rok, nr 3-4, poz. 63, wyrok z dnia 23 sierpnia 2006 roku, sygn. akt. I UK 388/04 – dotychczas niepublikowany.

¹⁶ Sygn. akt. I UZP 4/05, OSNP za 2006 rok nr 19-20, poz. 304.

Na zakończenie chciałabym wskazać, iż ustawodawca znacznie rozbudował rygory umożliwiające korzystanie przez rolników z dobrodziejstwa pozostania w systemie ubezpieczenia rolniczego na podstawie artykułu 5a ustawy, w porównaniu z pierwszym brzmieniem przepisu. Dodatkowo podkreślam, że pojęcie osób prowadzących pozarolniczą działalność jest pojęciem szerszym od pojęcia osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Co jednoznacznie wynika z treści artykułu 8 ustęp 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Oznacza to, iż intencją ustawodawcy było uszczelnienie systemu podlegania rolniczym ubezpieczeniom społecznym, co ma przeciwdziałać praktykom nadużywania tego ubezpieczenia. A zatem uważam, że takie działania ustawodawcy dają podstawę, aby w przypadku zaistnienia wątpliwości interpretacyjnych na tle przedmiotowego artykułu 5a ustawy, rozstrzygać je zgodnie z zasadą zakazu wykładni rozszerzającej.

Mgr prawa Anna Grudzień jest absolwentką Wydziału Prawa Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Podsumowanie prac Rady Rolników VI kadencji. Inauguracja działalności Rady na kolejną 3-letnią kadencję

Rada Ubezpieczenia Społecznego Rolników funkcjonuje na podstawie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników i reprezentuje interesy ogółu ubezpieczonych i świadczeniobiorców Kasy. Rada Rolników została powołana w szczególności do ochrony interesów związanych z ubezpieczeniem społecznym rolników oraz nadzoru nad działalnością Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Z uznaniem należy podkreślić jej aktywność w VI kadencji.

W 2007 roku Rada Rolników odbyła 5 posiedzeń, na których podjęła 14 uchwał dotyczących m.in.:

- wysokości składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie w poszczególnych kwartałach,
- podwyższenia zasiłku chorobowego,
- opinii do projektu sprawozdania z działalności KRUS w 2006 r.,
- projektu planu pracy Kasy na 2007 r.,
- podjęcia niezbędnych działań związanych z przeciwstawieniem się występującym zagrożeniom dla obecnego systemu ubezpieczenia społecznego,
- wyboru przedstawicieli KRUS do władz Sekcji Rolnictwa Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego oraz przeniesienia Sekretariatu tej Sekcji do Polski,
- wsparcia finansowego rozwoju ubezpieczeń wzajemnych dla rolników i członków ich rodzin prowadzonych przez TUV „TUV”.

Prezydium Rady obradowało 8-krotnie, omawiając m.in. sprawy organizacyjne i merytoryczne związane z tematyką posiedzeń plenarnych. Prezydium poświęciło dużo uwagi wspólnym działaniom Rady, podejmowa-

nym z jej inspiracji w obronie systemu rolniczego ubezpieczenia społecznego.

Prezydium opowiedziało się za udzieleniem wsparcia finansowego ze środków Funduszu Składkowego organizacjom społecznym działającym na rzecz rolników i członków ich rodzin potrzebujących pomocy. Organizacje te przygotowały w 2007 roku wypoczynek dla dzieci rolników uprawnionych do świadczeń z Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Rada Rolników opiniowała projekty programów działania i planów finansowych Kasy, rozpatrywała sprawozdania z działalności Kasy i Funduszu Składkowego. Występowała do organów administracji państwowej o podjęcie określonych inicjatyw lub działań w sprawach związanych z ubezpieczeniem.

Przedstawiciele Rady uczestniczyli w pracach komisji i podkomisji sejmowych.

Członkowie Rady Rolników byli zaangażowani do prac Rad Społecznych Centrów Rehabilitacji Rolników. Służyli Kasie doświadczeniem i wiedzą praktyczną, przyczyniając się do eliminowania z rynku w postępowaniu regresowym prowadzonym przez KRUS wadliwych konstrukcyjnie maszyn, narzędzi oraz urządzeń technicznych użytkowanych podczas prac w gospodarstwach rolnych. Członkowie Rady brali także udział w pracach Komisji Regulaminowej Kasy przyznającej wyróżnienia targowe dla wyrobów zwiększających bezpieczeństwo pracy w gospodarstwie rolnym i marketingowy „Znak Bezpieczeństwa KRUS”. Uczestniczyli w pracach Komisji Prewencji i Rehabilitacji przy realizacji V edycji konkursu Bezpieczne Gospodarstwo Rolne.

Podstawową działalność merytoryczną Rady Rolników realizowały komisje problemowe, które w 2007 roku odbyły 13 spotkań.

Komisja Organizacji i Gospodarki Finansowej Kasy pozytywnie opiniowała wykonanie planów rzeczowo-finansowych KRUS, zapoznała się z planem pracy Kasy na 2007 r. oraz z projektem planu rzeczowo-finansowego KRUS na 2008 r. Komisja analizowała kalkulację kwartalnej składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie, pozytywnie opiniowała podwyższenie zasiłku chorobowego za każdy dzień niezdolności do pracy. Ponadto Komisja interesowała się bieżącymi zagadnieniami dotyczącymi podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników i opłacania składek z tytułu tego ubezpieczenia oraz na bieżąco monitorowała sytuację finansową i gospodarowanie majątkiem Funduszu Składkowego. Komisja zapo-

znała się z realizacją części A Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich współfinansowanego ze środków Banku Światowego w ramach rządowej umowy kredytowej z EBOiR.

Komisja Prewencji i Rehabilitacji oceniała m.in. wykorzystanie sprzętu medycznego użyczonego przez KRUS zakładom opieki zdrowotnej prowadzącym rehabilitację leczniczą z zakresu kinezy- i fizykoterapii.

Komisja oceniła m.in.:

- funkcjonowanie i stopień wykorzystania miejsc w Centrach i Ośrodkach Rehabilitacji Rolników;
- plany pracy Biura Prewencji, Rehabilitacji i Orzecznictwa Centrali oraz sprawozdania z ich realizacji,
- wykorzystanie gabinetów usprawnienia leczniczego w wiejskich i gminnych ośrodkach zdrowia wyposażonych przez KRUS oraz sprzętu medycznego użyczonego zakładom opieki zdrowotnej,
- uczestnictwo dzieci rolników indywidualnych (ubezpieczonych lub świadczeniobiorców Kasy) w organizowanych przez KRUS turnusach rehabilitacyjnych,
- zasady współpracy KRUS z Instytutem Medycyny Wsi w Lublinie.

Komisja ds. Ubezpieczeń zapoznała się z zagadnieniami związanymi z ubezpieczeniem rolników prowadzących działalność rolniczą przy jednoczesnym prowadzeniu działalności gospodarczej, a także z nowymi rozwiązaniami w ubezpieczeniu upraw rolnych i zwierząt gospodarskich. Wiele uwagi Komisja poświęciła krzewieniu zasad ubezpieczeń wzajemnych w środowisku wiejskim. Fakt ten wskazuje na ważny jakościowo etap prac Komisji, jak też stawia ją przed nowym odpowiedzialnym wyzwaniem.

Komisja zapoznała się z:

- ubezpieczeniami społecznymi rolników w aspekcie wzmożonej migracji zarobkowej,
- klęskami żywiołowymi w rolnictwie i możliwością pomocy ze strony instytucji rządowych, na przykładzie gradobicia w powiecie bartoszyckim,
- funkcjonowaniem i rozwojem T UW „T UW”,
- ubezpieczeniami majątkowymi w rolnictwie.

Komisja ds. Świadczeń wiele uwagi poświęciła rozliczeniom z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników oraz działaniom KRUS

w zakresie poprawy ściągalności składek. Komisja zapoznała się poziomem przychodów z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników oraz terminowością załatwiania wniosków emerytalno-rentowych i zasiłkowych. Członkowie Komisji byli na bieżąco informowani o liczbie złożonych i rozpatrzonych wniosków o umorzenie należności, udzielenie ulg w formie odroczenia terminu płatności składek oraz układów ratalnych. Komisja zapoznała się z realizacją zadań wynikających z rozporządzeń unijnych i umów międzynarodowych w zakresie przyznawania i wypłaty emerytur i rent rolniczych.

Zespół ds. legislacyjnych opracowywał:

- opinie do poselskiego projektu ustawy o świadczeniu zapomogowym dla emerytów,
- opinię do projektu Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmieniającego rozporządzenie w sprawie trybu zgłaszania kandydatów na członków Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników oraz regulaminu i zasad wynagradzania jej członków,
- uwagi do projektu ustawy o finansach publicznych i projektu ustawy o przepisach wprowadzających ustawę o finansach publicznych oraz o zmianie innych ustaw,
- projektu zmian do nowelizacji ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników,
- opinię do projektu rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

Nadzór nad Funduszem Składkowym pełni dziewięcioosobowa **Rada Nadzorcza Funduszu Składkowego**, w skład której wchodzi pięciu przedstawicieli wybranych przez Radę Ubezpieczenia Społecznego Rolników z jej grona, dwóch przedstawicieli wyznaczonych przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi oraz po jednym przedstawicielu wyznaczonym przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych i ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

W 2007 r. Rada Nadzorcza odbyła 8 posiedzeń, na których omawiano problemy dotyczące Funduszu Składkowego, w tym były m.in. następujące zagadnienia:

- kalkulacja składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie na poszczególne kwartały,

- wysokość zasiłku chorobowego,
- plan rzeczowo-finansowy Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników,
- zatwierdzenie sprawozdania finansowego Funduszu Składkowego za 2006 r.,
- inwestycje budowlane prowadzone przez Fundusz Składkowy,
- inwestycje kapitałowe,
- dofinansowanie Programu badań przesiewowych słuchu u dzieci w wieku 7 lat z terenów wiejskich i małych miast Polski wschodniej.

W każdym kwartale na posiedzeniu Rady Nadzorczej analizowano sytuację finansową, oceniano wpływy i wydatki Funduszu, a po wnikliwej analizie i dyskusji przyjmowano uchwałę o rekomendowaniu Radzie Rolników wysokości składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie. Sytuacja finansowa Funduszu Składkowego pozwoliła na podniesienie wysokości zasiłku chorobowego za jeden dzień niezdolności do pracy z 8 zł na 9 zł. Rada Rolników uchwałą z dnia 7 grudnia 2007 r. zatwierdziła w tym zakresie propozycję Rady Nadzorczej Funduszu Składkowego.

Zgodnie ze swoimi kompetencjami Rada Nadzorcza zatwierdziła w oparciu o statut Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników roczny plan rzeczowo-finansowy Funduszu Składkowego na 2008 r., a także przyjęła sprawozdanie finansowe Funduszu Składkowego za 2006 r.

Na kilku posiedzeniach Rady Nadzorczej były omawiane inwestycje budowlane prowadzone przez Fundusz Składkowy w Świnoujściu.

Na posiedzeniach Rady Nadzorczej Funduszu Składkowego rozpatrywano także działalność lokacyjną Funduszu, której podstawowym celem jest zachowanie realnej wartości zgromadzonych środków pieniężnych przy zachowaniu maksimum bezpieczeństwa, płynności i możliwej w danych warunkach do osiągnięcia rentowności.

Informacje o działalności Rady Nadzorczej były na bieżąco przekazywane Radzie Ubezpieczenia Społecznego Rolników, poprzez Przewodniczącego Rady Nadzorczej biorącego w posiedzeniach Prezydium Rady Rolników, czy też podczas obrad Rady Rolników.

Dotychczasowa działalność Rady Rolników potwierdziła zasadność zapisów ustawowych o potrzebie włączenia do rozwiązywania problemów ubezpieczeń społecznych osób bezpośrednio tym zainteresowanych – ubezpieczonych i świadczeniobiorców Kasy, których Rada jest reprezentantem. Dzięki Radzie Ubezpieczenia Społecznego Rolników możliwe było przekazywanie na bieżąco kierownictwu KRUS i właściwym organom resortowym ważnych społecznie problemów środowiska wiejskiego.

Działalność Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników stanowi bardzo ważny instrument polityki społecznej rządu wobec wsi i rolników.

W podsumowaniu pracy Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników w 2006 roku należy stwierdzić, że zrealizowała ona wszystkie swoje planowane zadania.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25, z późn. zm.) Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi powołał w dniu 1 stycznia 2008 r. Radę Ubezpieczenia Społecznego Rolników na kolejną 3-letnią VII kadencję.

Kandydatów na członków Rady Rolników VII kadencji zgłosiło 9 central związkowych:

- Krajowy Związek Rolników, Kólek i Organizacji Rolniczych,
- Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Rolników Indywidualnych „Solidarność”,
- Związek Zawodowy Centrum Narodowe Młodych Rolników,
- Federacja Branżowych Związków Producentów Rolnych,
- Związek Zawodowy Rolnictwa „Samoobrona”,
- Związek Zawodowy Rolników „Ojczyzna”,
- Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych Rolników i Organizacji Rolniczych,
- Krajowa Federacja Producentów Zbóż,
- Związek Sadowników Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z ustawą, w skład Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników wchodzi 25 osób, spośród których 15 (tj. 60%) zasiadało w Radzie Rolników poprzedniej kadencji. W Radzie Rolników VII kadencji liczebną przewagę nad kobietami mają mężczyźni – jest ich 18., co stanowi 83% składu Rady. Strukturę organizacyjną i tryb działania Rady Rolników w czasie kadencji określa Regulamin Rady Rolników. Zgodnie z nim, na posiedzeniu w dniu 16 stycznia 2008 r. ukonstytuowało się Prezydium Rady oraz 4 komisje problemowe, zaś w dniu 27 lutego 2008 r. ukonstytuowała się Rada Nadzorcza Funduszu Składkowego.

Prezydium Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników VII kadencji reprezentują:

1. Andrzej Kosiniak-Kamysz – Przewodniczący
2. Bożena Garbacz – Zastępca
3. Teresa Hałas – Zastępca
4. Piotr Kasprzak – Zastępca
5. Bernadetta Niemczyk – Zastępca
6. Marian Sikora – Zastępca

DOKUMENTACJA I STATYSTYKA

Komisjom problemowym będą przewodniczyć:

1. Zbigniew Obrocki – Komisja ds. Organizacji i Gospodarki Finansowej Kasy
2. Magdalena Rochnowska – Komisja ds. Ubezpieczeń
3. Zbigniew Kaszuba – Komisja ds. Świadczeń
4. Ryszard Napierała – Komisja ds. Prewencji i Rehabilitacji

Rada Nadzorcza Funduszu Składkowego ukonstytuowała się w następującym składzie:

1. Mirosław Surowiec – Przewodniczący
2. Grzegorz Kołacz – Zastępca Przewodniczącego
3. Edward Komornik – Sekretarz
4. Iwona Chacińska-Gniado
5. Grażyna Kałużna
6. Elżbieta Miziołek
7. Maria Sondij-Korulczyk
8. Robert Stepień
9. Krzysztof Trawiński

Skład Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników VII kadencji:

1. Garbacz Bożena
2. Gnat Edward
3. Gołębiowski Mariusz
4. Hałas Teresa
5. Kasprzak Piotr
6. Kaszuba Zbigniew
7. Kołacz Grzegorz
8. Komornik Edward
9. Kosiniak-Kamysz Andrzej
10. Kurzeja Józef
11. Markiewicz Mariusz
12. Miziołek Elżbieta
13. Napierała Ryszard
14. Niemczyk Bernadetta
15. Obrocki Zbigniew
16. Przybytniak Leszek
17. Rochnowska Magdalena
18. Rogacka Regina
19. Rusek Urszula
20. Sikora Marian
21. Stepień Robert

22. Surowiec Mirosław
23. Ślepowroński Piotr
24. Woda Andrzej

Wysokość wynagrodzeń członków Rady Rolników określa Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dn. 4 sierpnia 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu zgłaszania kandydatów na członków Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników oraz regulaminu i zasad wynagradzania jej członków.

Oprac. Elżbieta Bochińska z Zespołu ds. Obsługi Rady Rolników w Centrali KRUS.

Uchwały Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników VI kadencji i sposób ich realizacji w 2007 roku

Nr uchwały	Data	Tematyka uchwały	Sposób realizacji
1.	07.03.2007	W sprawie wysokości składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie na II kwartał 2007 r.	Obwieszczenie Prezesa KRUS z dnia 7 marca 2007 r. w sprawie wysokości składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie na II kwartał 2007 r. – M.P. Nr 18 poz. 220.
2.	27.04.2007	W sprawie opinii do projektu sprawozdania z działalności Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w 2006 r.	Przekazano do C/KRUS.
3.	27.04.2007	W sprawie projektu planu pracy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego na 2007 r.	Plan pracy KRUS na 2007 r. został zatwierdzony przez Prezesa KRUS.
4.	27.04.2007	W sprawie podjęcia działań zmierzających do podwyższenia wynagrodzeń w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.	Przekazano do MRiRW.
5.	27.04.2007	W sprawie uczestnictwa członków Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników w pracach Zespołu ds. opracowania założeń do ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.	Przekazano do MRiRW.
6.	31.05.2007	W sprawie wysokości składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie na III kwartał 2007 r.	Obwieszczenie Prezesa KRUS z dnia 31 maja 2007 r. w sprawie wysokości składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie na III kwartał 2007 r. – M.P. Nr 35 poz. 413.

Nr uchwały	Data	Tematyka uchwały	Sposób realizacji
7.	31.05.2007	W sprawie stanowiska Rady Rolników wobec projektowanych zmian w systemie ubezpieczenia społecznego rolników.	Przekazano do MRiRW.
8.	31.05.2007	W sprawie projektu Regulaminu Funduszu Motywacyjnego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.	Dokonano zmian w Regulaminie Funduszu Motywacyjnego.
9.	31.05.2007	W sprawie wyboru przedstawicieli KRUS do władz Sekcji Rolnictwa Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego oraz przeniesienia Sekretariatu tej Sekcji do Polski.	Uchwała została zrealizowana.
10.	03.09.2007	W sprawie wysokości składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie na IV kwartał 2007 r.	Obwieszczenie Prezesa KRUS z dnia 3 września 2007 r. w sprawie wysokości składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie na IV kwartał 2007 r. – M.P. Nr 59 poz. 684
11.	07.12.2007	W sprawie wysokości składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie na I kwartał 2008 r.	Obwieszczenie Prezesa KRUS z dnia 7 grudnia 2007 r. w sprawie wysokości składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie na I kwartał 2008 r. – M.P. Nr 96 poz. 1058
12.	07.12.2007	W sprawie podwyższenia zasiłku chorobowego	Przekazano do MRiRW.
13.	07.12.2007	W sprawie projektu planu rzeczowo-finansowego KRUS na 2008 r.	Zatwierdzony ustawą budżetową z dnia 23 stycznia 2008 r.
14.	07.12.2007	W spraw wsparcia finansowego rozwoju ubezpieczeń dla rolników i członków ich rodzin prowadzonych przez TUV „TUV”.	Uchwała nie została zrealizowana.

Robert Korsak

Przyszłość gospodarki rodzinnej w rolnictwie polskim

Koncepcja omawianej pracy Franciszka Tomczaka:¹ „*nawiązuje do ważnych i pilnych potrzeb współczesnego etapu rozwoju gospodarczego Polski, konieczności określenia ogólnej strategii oraz programu rozwoju rolnictwa i rolniczej gospodarki rodzinnej w obecnych i przyszłych warunkach tego rozwoju (...). Przedmiotem zainteresowania są gospodarstwa rodzinne i mechanizmy ich ewolucji w ujęciu makroekonomicznym. Celem analizy jest określenie i interpretacja współczesnej drogi i uwarunkowań rozwojowych rolnictwa rodzinnego (...).*”

Hipoteza wstępna zakłada, że mechanizmy ewolucji gospodarki rodzinnej w rolnictwie zależą od dwóch podstawowych parametrów ekonomicznych, od: „*(...) poziomu rozwoju gospodarczego kraju wyrażonego wskaźnikiem produktu krajowego brutto (PKB) na jednego mieszkańca i poziomu wydajności pracy w rolnictwie (wartość dodana wytworzona w rolnictwie w przeliczeniu na jednego w nim zatrudnionego). Podstawowa idea pracy sprowadza się do uznania, że Polska znajduje się w nurcie głównych gospodarczych procesów światowych, a światowe prawidłowości rozwojowe, tendencje zmian oraz ewolucji gospodarczej i społecznej i ich uwarunkowania dotyczą gospodarki narodowej polski, i gospodarki rolno-żywnościowej*”.

Poniższe streszczenie prezentuje analizowane i interpretowane przez Autora zagadnienia wg tytułowych rozdziałów jego książki.

¹ Franciszek Tomczak, *Gospodarka rodzinna w rolnictwie. Uwarunkowania i mechanizmy rozwoju*. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN. Warszawa 2005, s. 467.

I. Droga i etapy rozwoju rolnictwa rodzinnego

1. Rolnictwo rodzinne jako system gospodarczy

Gospodarstwo rodzinne – dominującą formę gospodarowania w rolnictwie krajowym i światowym – można określić jako samodzielną jednostkę produkcyjną, gdy podstawowe czynniki produkcji należą do właściciela (rodziny), który wypełnia funkcje kierownicze; (dominuje praca na własny rachunek właściciela i członków jego rodziny); własność i zarządzanie przekazywane są z pokolenia na pokolenie; gospodarstwo domowe nie jest oddzielone od jednostki produkcyjnej, a wynikiem gospodarowania jest dochód (zwykle przewaga dochodów z produkcji rolniczej nad innymi dochodami). Gospodarstwo rodzinne trwa i funkcjonuje przede wszystkim dzięki osobistej pracy właściciela i członków jego rodziny i oznacza wspólnotę interesów rodziny oraz partnerstwo pracy. Szczególne znaczenie ma to, że: „*rodziny prowadzące gospodarstwa rolne nie oceniają swojej sytuacji i pozycji tylko przez kategorie rynkowo-ekonomiczne, lecz widzą się raczej jako jednostki społeczno-produkcyjne oraz traktują jako sposób życia*”.

Rolnik-gospodarz sam podejmuje decyzje, zachowuje więc pewną niezależność, niezwykle istotną z ekonomicznego i psychologicznego punktu widzenia, ale równocześnie ponosi całe ryzyko związane z prowadzeniem gospodarstwa. Ze względu na rodzinną formę własności i ścisłą współzależność pomiędzy gospodarstwem rolnym a gospodarstwem domowym rolnika, występuje związek gospodarstwa rodzinnego (farmy) z kolejną generacją rolniczą, co ma wyraz w decyzjach dotyczących spożycia, akumulacji, inwestycji, dzięki którym gospodarstwo może trwać i rozwijać się nawet w najtrudniejszych warunkach. Cechy osobiste rodziny chłopskiej (rolniczej), zauważa autor, takie jak tradycyjne przywiązanie do ziemi i rolnictwa, zamiłowanie do własnego zawodu są dobrem indywidualnym i ogólnonarodowym, z nich powstają podstawy aktywności zawodowej, zainteresowania środowiskiem, zdolność adaptacji postępu w produkcji i konsumpcji i inne, pomimo pewnych trudności i ograniczeń.

Ekonomia agrarna w Polsce sformułowała kilka podstawowych elementów teorii rozwoju gospodarki chłopskiej dotyczących ogólnego kierunku ewolucji współczesnego rolnictwa rodzinnego, mianowicie: określono zewnętrzne i wewnętrzne siły wpływające na proces ciągłej transformacji gospodarki chłopskiej, jej zróżnicowanie i przystosowanie do potrzeb gospodarki narodowej; sformułowano pogląd o specyficznym charakterze własności indywidualnej gospodarstw rolnych; udokumentowano zdolność gospodarki chłopskiej do reprodukcji rozszerzonej i określono jej ograniczenia mające

istotne znaczenie dla polityki rolnej; określono współczesną cykliczność funkcjonowania gospodarstwa chłopskiego i konsekwencje tego dla gospodarstwa. Trwała współzależność między rodziną a gospodarstwem powoduje w nim zmiany, w rezultacie każde gospodarstwo jest w ciągłej ewolucji; określono mechanizm równowagi produkcyjnej i procesu dostosowywania się gospodarki chłopskiej do wymogów otoczenia i potrzeb zewnętrznych (społecznych, rynkowych). Potwierdzono tezę, że gospodarka rodzinna jest układem względnie łatwo podporządkowującym się impulsom zewnętrznym tworzonemu przez otoczenie rynkowe oraz przez politykę gospodarczą i rolną.

Istotę ekonomiczną chłopskiego gospodarstwa rodzinnego, pisze autor, można rozpatrywać z punktu widzenia prywatnego interesu osobistego (dochodu) lub społeczno-gospodarczego, gdzie: „*celem gospodarstwa jest maksymalizacja produkcji i podniesienie efektywności gospodarowania*”. Obecnie w Polsce pojawiły się: „*nowe źródła dysharmonii w relacjach produkcyjnych i rynkowych pomiędzy rolnictwem a jego otoczeniem*”, wewnątrz gospodarki żywnościowej (rolnicy *versus* przetwórstwo rolne) oraz konflikt interesów producentów surowców żywnościowych (rolnicy) i konsumentów żywności, rozwiązywany przez mechanizmy rynkowe, który najmocniej dotyka rozdrobnione i niezorganizowane rolnictwo.

Duże znaczenie mają socjologiczne i społeczne aspekty indywidualnego gospodarstwa chłopskiego. „*Nie można zrealizować programu kształtowania nowoczesnego i wydajnego rolnictwa rodzinnego, rozwijającego i unowocześniającego swe gospodarstwo, zwiększającego produkcję i zmieniającego warunki życia rolnika, który czuje się pariasem społecznym i ma przekonanie, że pozostanie nim na zawsze. Rewolucyjność współczesnego etapu rozwoju rolnictwa rodzinnego w Polsce polega na dywersyfikacji gospodarki chłopskiej: część rolników mocniej odczuwa swoje znaczenie i rolę społeczną, część zaś nie ma możliwości rozwojowych dla swych gospodarstw. Proces ten jest siłą i źródłem ewolucji strukturalnej i gospodarczej rolnictwa*”.

Współczesne gospodarstwa rodzinne i farmerskie muszą rozumieć potrzeby zmian, rozwoju oraz współpracy z innymi gospodarstwami oraz organizacjami i instytucjami, jak proste formy kooperacji itp., specjalizacja gospodarstw rodzinnych, tworzenie instytucji i organizacji produkcyjnej obsługi rolnictwa, systemu zaopatrzenia i zbytu, kredytu rolnego, infrastruktury wiejskiej, zmiany w warunkach socjalno-bytowych ludności wiejskiej. „*Współczesna światowa gospodarka rodzinna w rolnictwie chłopskim i farmerskim, podlegając procesom przemian i ewolucji, zachowuje jeszcze wewnętrzne, tradycyjne ukierunkowanie na zaspokojenie własnych potrzeb i ambicji, ale w ostatnich dekadach gwałtownie się zmienia, pojawia się bowiem otwarcie na zewnątrz, co jest wyrazem w miarę płynnego przejścia od tradycji do nowoczesności*”. Problemy dotyczące stanu

i rozwoju rolnictwa indywidualnego, ujęte jako „*ciągły społeczno-ekonomiczny proces ewolucyjny*” rozpatrywać należy w konfrontacji z losem ludzi związanych poprzez swą pracę i życie z rolnictwem. Jest to niezbędny humanistyczny aspekt polityki rolnej.

I.2. Droga rozwojowa rolnictwa światowego

Autor prezentuje: „*zarys koncepcji określenia doświadczeń światowych rozwoju rolnictwa, w szczególności gospodarstw rodzinnych.*”, w którym określa podstawowe zjawiska strukturalno-rozwojowe występujące w ewolucji rolnictwa światowego i formułuje wnioski dotyczące miejsca poszczególnych krajów (grup krajów) w tym rozwoju, warunki określające to miejsce oraz wnioski odnośnie kierunków i charakteru procesów restrukturyzacyjnych i przystosowawczych gospodarstw rodzinnych chłopskich i farmerskich na określonych etapach rozwoju gospodarczego ich krajów. Niezależnie od różnych bieżących trudności, współczesne procesy integracyjne i globalizacyjne pozostają podstawową tendencją rozwojową, natomiast wykorzystanie doświadczeń krajów na wyższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego: „*(...) jest tanią inwestycją rozwojową*”.

Zasadniczą cechą światowego systemu agrarnego są tendencje zmian w strukturze czynników produkcji rolniczej. W teoretycznych ujęciach najbardziej rozpowszechniona jest koncepcja industrializacji rolnictwa. Inna koncepcja nawiązuje do technizacji rolnictwa i akcentuje proces komercjalizacji rolnictwa, odchodzenie od rolnictwa naturalnego, samozaopatrzeniowego do gospodarstw i rolnictwa towarowego. „*•ródłem określającym dynamikę zmian jest postęp w sferze pozarolniczej (związek z odpowiednimi etapami rozwoju gospodarki narodowej)*”.

W długim okresie rozwoju obserwuje się spadkową tendencję realnych cen rolnych z powodu szybkiego tempa wzrostu produkcji w porównaniu z popytem. Ocenia się, że w latach 1900-1984 realne ceny podstawowych produktów rolnych spadały w tempie 0,5-0,7%, a obecnie w ujęciu realnym są one o połowę niższe niż na początku XX w. Jednocześnie nakłady czynników produkcji, nakłady kapitału, rosną szybciej niż nakłady pracy i ziemi. Ta tendencja: „*(...) wskazuje na siły tworzące mechanizm likwidacji gospodarstw rodzinnych (farm) tkwiący w tendencjach spadku cen rolnych oraz w zmianach popytu i struktury nakładów czynników produkcji*”. W Polsce, szczególnie w pierwszym okresie transformacji rynkowej, było to główne źródło trudności, a także porażki gospodarczej znacznej części rodzinnych gospodarstw rolnych.

Z danych statystycznych Banku Światowego wynika, że dla 207 krajów o liczbie ludności 5 820 mln osób (w 1997 r.) poziom PKB na 1 mieszkańca

wynosił średnio 5 180 USD, przy rozpiętości od 430 USD w grupie dochodów niskich (dot. 2 495 mln osób) do 26 490 USD w grupie dochodów wysokich (dot. 966 mln osób). Doświadczenie wskazuje, że droga rozwojowa krajów biednych staje się coraz trudniejsza, głównie ze względu na pogłębiające się różnice ekonomiczne między grupami dochodowymi. 120 krajów o łącznej liczbie ludności ponad 4,3 mld osób nie ma praktycznie możliwości zapoczątkowania lub przyspieszenia rozwoju gospodarczego, przy czym kraje biedne o wysokim udziale rolnictwa w PKB są jednocześnie w strefie deficytu żywnościowego, natomiast kraje bogate – w strefie nadwyżek żywnościowych.

I.3. Model drogi rozwojowej rolnictwa

Postawę modelu rozwoju rolnictwa światowego, w tym rolnictwa rodzinnego, stanowią dwie grupy czynników: pierwszą tworzą zewnętrzne uwarunkowania ewolucji gospodarstw rolnych, do których można zaliczyć poziom rozwoju gospodarczego kraju, udział rolnictwa w PKB ogółem, możliwości zatrudnienia pozarolniczego, poziom popytu na żywność. Drugą są wewnętrzne uwarunkowania ewolucji gospodarstw, m.in. wydajność pracy w rolnictwie (wartość dodana) w przeliczeniu na 1 pracującego, zatrudnienie w rolnictwie w % ogółu zatrudnionych, wielkość (rozmiar, struktura) gospodarstw, skala produkcji, poziom dochodu rolniczego w przeliczeniu na 1 zatrudnionego w rolnictwie, wyposażenie i równowaga czynników produkcji, produkcja towarowa, udział konsumpcji naturalnej w produkcji rolnej.

Na podstawie dwóch kryteriów, tj. poziomu PKB (w USD z 2000 r.) na 1 mieszkańca i poziomu wydajności pracy w rolnictwie, autor tworzy pięć modeli (typów) ekonomicznych gospodarstw rolnych (tj. gospodarstw rodzinnych, chłopskich, farmerskich) dominujących na danym etapie rozwoju. Autor wyróżnia: a) kraje najslabiej rozwinięte (do 2 tys. USD na osobę i 63% zatrudnionych w rolnictwie; b) kraje średnio rozwinięte na poziomie niższym; c) kraje średnio rozwinięte na poziomie wyższym; d) kraje wysoko rozwinięte na poziomie niższym; e) kraje wysoko rozwinięte na poziomie wyższym (ponad 20 tys./osobę), z dominacją farm rolnych i przedsiębiorstw agrobiznesu, bardzo wysoką wydajnością przy niskim zatrudnieniu (4%) w rolnictwie, integracją z przemysłem i globalizacją gospodarki rolnej.

Z przejściem do wyższych etapów zmienia się struktura gospodarstw i relacja czynników produkcji oraz wyniki produkcyjne zmian, z tendencją do wzrostu produkcji rolniczo-żywnościowej. Podstawową cechą drogi rozwojowej jest stała potrzeba zmniejszania zatrudnienia w rolnictwie i liczby gospodarstw, towarzyszą temu procesy koncentracji, dekoncentracji, reformy agrarne i inne. W wielości przemian wyróżniają się dwie cechy gospodarstw

rodzinnych, tj. „*trwałość systemu rodzinnego w rolnictwie i jego ciągłe przeobrażenia w wyniku procesów dostosowawczych*. W miarę uprzemysłowienia się rolnictwa niezależność i pewność (trwałość) gospodarstwa rodzinnego zostaje coraz mocniej podważana, ponieważ rolnik jest w pełni zależny od reszty gospodarki. Pozycja ekonomiczna rolników może się przez to zmieniać szybko i radykalnie, i tym samym będzie wymagać odpowiedniej polityki rolnej, z drugiej strony zasadnicze znaczenie ma zdolność rolników do kolektywnego działania w obliczu nowych zagrożeń.

W tym kontekście, pisze autor, „*(...) istotne jest zrozumienie (...) miejsca Polski na drodze rozwojowej rolnictwa światowego: jest to poziom rozwoju wskazujący wyjście Polski ze strefy zacofania (opóźnienia) gospodarczego, ulokowania się w strefie środkowej tej drogi i bliską perspektywę przechodzenia ze strefy krajów średnio rozwiniętych do krajów wysoko rozwiniętych. Jest to jednocześnie (...) bardzo trudny odcinek tej drogi, przede wszystkim ze względu na niewystarczające środki i możliwości przyspieszenia realizacji niezbędnych celów gospodarczych i społecznych, np. podwojenie realnego poziomu PKB w możliwie krótkim czasie. W tym procesie rolnictwo staje się sektorem zmniejszającym się (degresywnym), ale nie słabnącym. Polska nie przeszła jeszcze do rolnictwa przemysłowego i nie zakończyła procesu rozwoju od społeczeństwa rolniczego (chłopskiego) do społeczeństwa przemysłowego, gdy w krajach z rolnictwem na najwyższym etapie (większość krajów UE, Japonia, USA) zapoczątkowany został rozwój rolnictwa poprzemysłowego*”.

I.4. Polska na światowej drodze rozwoju rolnictwa: ewolucja od chłopa do rolnika i od rolnika do farmera

Przemiany gospodarstw rodzinnych, które w rolnictwie krajów wysoko rozwiniętych przebiegały etapami, w Polsce zachodzą: „*(...) w jednym czasie historycznym (obecnej dekady) i ekonomicznym (średni poziom rozwoju gospodarczego)*”. Tworzy to wg Autora, dodatkowe trudności przystosowania wsi rolnictwa do poziomu i kierunku rozwoju krajów na wyższym poziomie gospodarczym. Wymaga powiązania gospodarstw rolnych z rynkiem i zdolności ich adaptacji do wymogów z nim związanych. Ewolucja gospodarstw rodzinnych najczęściej jest związana ze zmianami pokoleniowymi (okres 25-30 lat), w którym jednocześnie występują trzy podstawowe elementy ewolucji rodzinnej gospodarki rolnej: zmniejszenie zatrudnienia w rolnictwie, wzrost powierzchni uprawnej przypadającej na 1 rolnika i wzrost liczby konsumentów przypadających na każdego rolnika.

Na początku XXI w. autor wyróżnia trzy ważne procesy transformacji rolnictwa w Polsce: a) etap ewolucji od chłopca do rolnika, b) proces transformacji od rolnika do farmera – tj. od gospodarstwa rodzinnego do gospodarstwa farmerskiego powiązanego z rynkiem; c) przejście od farmera do agrobiznesmena, czyli do systemu produkcji i jej organizacji o charakterze przemysłowym, w pełni nastawionej na rynek i z nim powiązanej, często w formie spółki, zespołu lub zrzeszenia; rolnictwo staje się integralną częścią agrobiznesu.

W ten sposób, zauważa autor: „(...) powstają nowe uwarunkowania działalności rolniczej, które bezpośrednio wpływają na charakter i kierunki ewolucji gospodarstw rolnych (obejmujące m.in. zmiany czynników produkcji, celów gospodarczych i społecznych rodziny rolniczej, zasad i sposobów podejmowania decyzji produkcyjnych i rynkowych i inne). W ramach procesów transformacyjnych dopiero etap przejścia od rodzinnych handlowych gospodarstw farmerskich do agrobiznesu, oznacza kres gospodarki rodzinnej w rolnictwie”. Znajdujemy się w okresie rozwoju i transformacji gospodarki narodowej, w którym procesy integracyjne i globalizacyjne są podstawową tendencją rozwojową współczesnego świata, można też stwierdzić, że kierunki rozwoju rolnictwa polskiego stają się coraz bardziej zbieżne z drogami rozwojowymi współczesnego świata, co oznacza otwarcie wielkich potencjalnych możliwości i korzyści dla rolnictwa krajowego. Zapoczątkowany proces farmeryzacji rolnictwa polskiego, będzie kontynuowany, niezależnie od bieżących trudności gospodarstw rolnych, ponieważ jest nieunikniony, bo wynika z podstawowych mechanizmów rozwoju gospodarczego i społecznego, w tym procesów integracji i globalizacji.

Polskie gospodarstwa rodzinne (chłopskie, indywidualne) znalazły się obecnie w szczególnej sytuacji, ocenia autor, ponieważ proces transformacji ustrojowej: „(...) zdewastował większość podstawowych zasad, jakimi tradycyjnie kierowała rolnicza gospodarka rodzinna”. Gospodarstwo rodzinne przestało być podstawą trwałości i stabilizacji rodziny rolniczej. „Ukształtował się, z jednej strony mechanizm faktycznej eliminacji rynkowej dużych grup gospodarstw rolnych i ludności rolniczej, z drugiej zamknięcie drogi i możliwości przechodzenia do pracy nierolniczej”. Ogranicza to możliwości rozwojowe rolnictwa i gospodarki narodowej, w tym ich konkurencyjność. Kształtuje się nowy model rolnictwa, np. jako system farmerskich gospodarstw rodzinnych. Chociaż obecnie, zaznacza autor, priorytety polskiej polityki gospodarczej dotyczą nie rolnictwa, lecz innych działów, to drobna własność rolna jest ciągle podstawową częścią rolnictwa nie tylko w Polsce, przy czym w większości krajów świata ogólna ewolucja społeczno-ekonomiczna jest korzystna dla tych gospodarstw, np. przez rozszerzenie zakresu dwuzawodowości, rozwój form zrzeszeniowych i spółdzielczych, różne sposoby podnoszenia poziomu życia ludności rolniczej.

Autor uważa, że Polska pozostanie krajem z rolnictwem jako dużym i ważnym działem gospodarki (mimo względnego spadku jego udziału w PKB), co wynika z obszaru i charakteru geograficznego kraju, dość korzystnych warunków przyrodniczych dla produkcji rolniczej, dominacji tradycji rolniczych i innych, oraz możliwości produkcyjnych rolnictwa daleko przekraczających szacunki własnych potrzeb żywnościowych; ale coraz wyraźniej widać problem racjonalnego wykorzystania potencjału agrarno-żywnościowego Polski, unowocześnienia tej gospodarki i włączenia w system europejskiego i światowego agrobiznesu. Autor omawia niektóre zjawiska o charakterze globalnym, mające znaczenie dla obecnego i przyszłego rozwoju polskiego rolnictwa i gospodarki żywnościowej.

II. Zewnętrzne siły rozwojowe i ich wpływ na gospodarke˛ rodzinną

1. Dziedzictwo i uwarunkowania rozwoju rolnictwa chłopskiego w Polsce do 1989 r.

W rozwoju rolnictwa polskiego szczególne znaczenie i wpływ na jego współczesny stan ma dziedzictwo historyczne ostatnich dwóch wieków, a dla chłopskiego rolnictwa rodzinnego zwłaszcza lata 1918-1939, wojna i okres do 1989 r. Autor uważa, że ocena dziedzictwa i uwarunkowań rozwoju rolnictwa chłopskiego w okresie systemu socjalistycznego jest ważna i trudna, zarówno z punktu widzenia obecnego etapu rozwoju Polski, jak i ówczesnych uwarunkowań, zasad i potrzeb kraju, oraz jego miejsca w systemie politycznym i gospodarczym nie tylko Polski.

Autor (za A. Wosiem) wyodrębnia w latach 1918-1989 i omawia następujące etapy: okres międzywojenny (1918-1939); powojenny odbudowy rolnictwa (1945-1949); forsownej kolektywizacji (1949-1956); nowej polityki rolnej (1957-1970); polityki przyspieszenia rozwoju i poszukiwania nowej równowagi (1971-1980; okres narastającego kryzysu w rolnictwie (1981-1989).

W rolnictwie okresu międzywojennego dominowały cechy charakterystyczne dla krajów słabo rozwiniętych, jak rozdrobniona struktura agrarna, duże przeludnienie agrarne i bezrobocie (ludność zbędną w rolnictwie w 1937 r. szacowano na 8,8 mln osób), niski poziom produkcji i dochodów rolniczych w wielu rejonach kraju. Do 1928 r. nie osiągnięto poziomu produkcji sprzed I wojny światowej. Okres 1929-39 obejmował lata wielkiego kryzysu gospo-

darczego (1929-1934) i lata pewnej poprawy sytuacji rolnictwa po 1934 r. W okresie II wojny światowej rolnictwo polskie poniosło straty szacowane na 35% przedwojennej wartości majątku, a odłogowano około 40% ziemi uprawnej.

Dwa procesy w okresie powojennej odbudowy rolnictwa (1945-1949) miały bezpośredni wpływ na stan i rozwój polskiego rolnictwa w następnym półwieczu. Pierwszy to zmiany granic Polski, przemieszczenie ludności i proces rolniczego zagospodarowania ziem zachodnich i północnych. Drugim była radykalna reforma rolna, która zmieniła strukturę społeczną i gospodarczą wsi i rolnictwa. W latach 1945-1949 około 1 mln rodzin chłopskich otrzymało na własność 6,1 mln ha ziemi.

W latach 1949-1956 prowadzono politykę szybkiego uprzemysłowienia kraju oraz przebudowy gospodarki rolnej (kolektywizacji), którą w 1953 r. zastąpiła nowa polityka rolna, polegająca na rezygnacji z kolektywizacji. *„Poczynając od 1956 r. aż do końca lat 80-tych ubiegłego wieku był realizowany szczególnie model rozwoju rolnictwa polskiego, polegający na wspieraniu gospodarki chłopsko-rodzinnej, z jednoczesnymi priorytetami dla gospodarki państwowej i spółdzielczej oraz różnorodnymi ograniczeniami rozwoju rolniczego sektora prywatnego”*. W całym okresie rolnictwo funkcjonowało w ramach gospodarki centralnie planowanej, ale w znacznym stopniu działało na zasadach rynkowych (m.in. kontraktacyjnych).

W latach 1945-1989 rodzinne rolnictwo chłopskie znalazło się w szczególnej sytuacji: *„(...) z jednej strony występowały zjawiska umożliwiające zmniejszenie upośledzenia produkcyjnego rolnictwa chłopskiego, np. przez reformę rolną, możliwości migracji ludności rolniczej, możliwości dochodowe dzięki podejmowaniu drugiej pracy poza rolnictwem, możliwości intensyfikacji produkcji w związku ze stale rosnącym popytem na żywność itp. Z drugiej zaś, meandry polityki rolnej i gospodarczej (...) tworzyły siły i konsekwencje, które nie zawsze miały charakter pozytywny”*.

Uprzemysłowienie kraju i charakter gospodarki planowej zrodziły różnorodne konsekwencje o dużej wadze dla wsi i rolnictwa, jak np. powstanie chłonnego rynku na siłę roboczą i ukształtowanie się dużej grupy rolników dwuzawodowych, w rezultacie likwidacja ukrytego bezrobocia wiejskiego, co miało ogromne znaczenie ekonomiczne i społeczne; likwidacja trudności zbytu i występowanie stałej presji popytowej na produkty rolne i żywnościowe. Przez dziesięciolecia rolnictwo i cały sektor żywnościowy były zorientowane na zwiększanie produkcji i dynamizowanie tempa jej wzrostu, a główne ograniczenia tkwiły w chronicznym deficycie środków produkcji, przy nieograniczonym popycie na środki produkcji i produkty rolne. Ten podażowy typ rozwoju rolnictwa miał wykształcone mechanizmy regulacji i podejmowania decyzji (centralna alokacja zasobów, niskie ceny, preferencyjne kredyty system dotacji itd.).

Doświadczenia okresu 1956-1989 wskazują, że „(...) *ukształtowana w całym okresie powojennym rodzinna forma produkcji i gospodarowania w rolnictwie sprawdziła się pod względem ogólnej przydatności społecznej i efektywności gospodarczej*”. Przyczyny kryzysu wsi i rolnictwa polskiego nasilające się w drugiej połowie lat 70-tych tkwiły w czynnikach rynkowych i były powodowane: presją inflacyjną wywołaną wysokimi nakładami inwestycyjnymi i eksplozją dochodów pieniężnych, utrzymaniem podstawowych cen żywności na niskim poziomie w stosunku do kosztów produkcji i cen towarów nie żywnościowych, spadkiem produkcji rolniczej w latach 1979-1980. Ten system cen żywności był irracjonalny, wymagał ogromnych dotacji, sprzeczny społecznie w sprawie korekty cen ograniczały możliwości manewru ekonomicznego. Jednocześnie, od 1973 r. Polska stała się importerem netto produktów rolnych i żywności. Rosnący import zbóż i pasz zwiększał zadłużenie kraju.

Rezygnację z kolektywizacji rolnictwa w 1956 r. i obronę rolnictwa chłopskiego w następnych dekadach autor zalicza do najbardziej korzystnych, samodzielnych decyzji strategicznych podjętych przez Polskę w ówczesnych warunkach politycznych i gospodarczych, ale realizacja tej strategii stworzyła problemy nierozwiązane, np. rozdrobniona struktura agrarna rolnictwa polskiego, jednakże nie można było jednocześnie uzyskać wzrostu produkcji rolniczej i przebudować rolnictwo przez uspołecznienie własności ziemi.

Niejako podsumowując problematykę historyczną rolnictwa polskiego, autor pisze: „*Pojawiają się obecnie różnorodne historyczne, polityczne i ideologiczne opinie negujące trud, z jakim pokolenie powojenne, szczególnie chłopskie, wyszło po II wojnie światowej do szkół, budowało państwo i jego gospodarkę, wyrwało kraj z pierwotnego zacofania i zniszczenia w wyniku wojny. To pokolenie powojenne utrzymało i odbudowało Polskę, wykształciło i uzupełniło lukę demograficzną i intelektualną wywołaną wojną i jej konsekwencjami, przeprowadziły początkowy, najtrudniejszy okres industrializacji, wprowadzając pierwsze pokolenie chłopów do pracy pozarolniczej, zapoczątkowały przemiany gospodarcze i demograficzne pierwszego etapu przejścia od kraju słabo rozwiniętego do kraju średnio rozwiniętego, zapewniły wychowanie, pracę i pierwsze znośne warunki życia w Polsce, wykreowały i wychowały 14-milionowy powojenny przyrost ludności w Polsce, w znacznej części wydanej w okresie transformacji na bezrobocie, migrację lub klęskę socjalną i psychiczną. Dotyczy to przede wszystkim wsi, rolnictwa, milionów ludzi dawniej dwuzawodowych, młodzieży wiejskiej i inteligencji wiejskiej. Chyba żadne inne rolnictwo świata startujące w kraju 26-milionowym nie musiało w okresie 2-3 dekad zapewnić wyżywienia, wykształcenia, pracy i mieszkań prawie 50% przyrostowi urodzonej w kraju ludności. Rolnictwo polskie wywiązało się z tego zadania, jak na ówczesne warunki, pozytywnie*”.

II.2. Rolnictwo a procesy transformacji systemowej w Polsce

Współczesne procesy transformacyjne, integracyjne i globalizacyjne wymagają formułowania własnej strategii rozwoju rolnictwa polskiego w warunkach integracji z UE i akceptacją Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). W procesie transformacji znaczącą rolę odegrało rolnictwo, zwłaszcza w zakresie hamowania inflacji w latach 1988-2001 (wskaźnik wzrostu cen produktów rolnych sprzedawanych wyniósł 708%, cen detalicznych żywności 734%, a ogółu cen towarów i usług konsumpcyjnych 1069%), przeciwdziałania bezrobociu i przekazywania ziemi na cele nierolnicze. Koszty poniesione przez rolnictwo w tym procesie dotyczą nie tylko załamania się dochodów rolniczych, ale głównie ukształtowania się równowagi produkcyjnej rolnictwa w przybliżeniu na poziomie pierwszego okresu transformacji, kiedy dochody rolnicze były dramatycznie niskie i nie było możliwości ich podniesienia przez wzrost produkcji (bariera popytu), co w rezultacie blokowało zmiany strukturalne w rolnictwie i jego modernizację.

„W latach 1990-1991 nastąpiło szybkie przejście od gospodarki niedoborów do wolnego rynku i ukształtowania się innych relacji rynkowych w zakresie podaży i popytu. Rynek wykreował dochodowo-popytowe bariery na żywność i produkty rolne, co zasadniczo zmieniło położenie produkcyjne i ekonomiczne rolnictwa polskiego, które stało się sektorem kryzysowym, wymagającym aktywnej polityki makroekonomicznej rządu, od której zależy przyszłość rolnictwa. Obecnie ta polityka jest przyczyną masowego bezrobocia na wsi, głębokiej zapaści dochodowej itd.”. Wraz z gospodarką rynkową rolnictwo znalazło się w nowych warunkach, do których nie było przygotowane. Przejście to oznacza jednocześnie przesunięcie odpowiedzialności za rozwój przedsiębiorstwa i gospodarstwa z otoczenia zewnętrznego do gospodarstwa i jego wewnętrznej organizacji.

„W okresie transformacji, zauważa autor, z jednej strony mieliśmy do czynienia z kryzysem w całym rolnictwie (w całym okresie 1990-2003 produkcja rynkowo rolnicza, liczona w cenach stałych, była niższa niż w 1990 r., przy czym spadek najgłębszy o 19,3% wystąpił w 1994 r., a przekroczenie poziomu produkcji rynkowej z 1990 r. nastąpiło w latach 2002-2003, podczas gdy PKB w cenach stałych zwiększył się w 2003 r. do wskaźnika 151,9%), ale niejako równolegle, występowały możliwości przyśpieszenia produkcyjnego i społecznego przewyciężenia owego kryzysu”.

Urynkowienie rolnictwa stworzyło nowe szanse i szczególne zagrożenia występujące w całym okresie transformacji. Szacuje się, że tylko 10-15% wszystkich gospodarstw rolnych występuje jednoznacznie w grupie benefi-

cientów gospodarki rynkowej. Dużą grupą społeczną, która czuje się przegranym uczestnikiem transformacji, są rolnicy, którzy okazali się słabymi uczestnikami gry rynkowej. Wyraża to spadek parytetu dochodowego w rolnictwie do poziomu 30-40%, ważną funkcję socjalną spełniają natomiast ubezpieczenia społeczne rolników (KRUS).

Pospieszna, szokowa prywatyzacja pgr przeprowadzona została wbrew zasadom racjonalnego podejścia do procesów prywatyzacyjnych i gospodarskiego wykorzystania zasobów kraju, często miała ona ideologiczny charakter. Społecznie karygodnym i bezmyślnym ekonomicznie było zmarnowanie znacznego majątku pgr oraz pozbawienie środków utrzymania i perspektyw życiowych kilkuset tysięcy ich pracowników. Byli pracownicy pgr, upadających zakładów przemysłowych i usługowych związanych z rolnictwem a także chłoporobotnicy z innych gałęzi przemysłu znaleźli się w sytuacji określonej jako marginalizacja lub wykluczenie (w zasięgu ubóstwa skrajnego znalazło się około 13% gospodarstw). Postępująca dezagraryzacja gospodarki narodowej oraz wysoka dynamika rozwojowa części gospodarstw rolnych, wzmacnia tendencję ewolucji gospodarstw chłopskich do gospodarstw farmerskich. Autor ocenia to jako proces wyraźnie zaawansowany i nieunikniony, a jednocześnie trudny, bolesny i długotrwały dla rolników, powiązany ze stanem i dynamiką gospodarki narodowej.

W ogólnej ocenie autora: „*transformacja gospodarki polskiej się udała i może być akceptowana, gdy chodzi o gospodarkę narodową i o rolnictwo*”. Powstały nowe uwarunkowania działalności rolniczej wpływające bezpośrednio na charakter i kierunki zmian gospodarstw rolnych: wewnętrzne siły i ograniczenia rozwojowe gospodarstw rodzinnych, zmiany czynników produkcji, celów gospodarczych i społecznych rodziny rolniczej, zasad i sposobu podejmowania decyzji produkcyjnych i rynkowych itd.). Inną grupę uwarunkowań przemian stanowi otoczenie zewnętrzne rolniczych jednostek produkcyjnych, tj. ekonomia i organizacja rynku rolnego, przetwórstwa, dystrybucji i konsumpcji, czyli całego systemu agrobiznesu i relacje pomiędzy nierolniczymi ogniwami agrobiznesu a rolnictwem, w tym polityki gospodarczej państwa oraz krajowej i międzynarodowej polityki rolnej i handlowej, jak też dalsze uwarunkowania wynikające z polityki rolnej EU-25 (EU-27).

II.3. Zewnętrzne siły rozwojowe i adaptacyjne

W procesach przemian gospodarki chłopskiej szczególną rolę przypisuje się ogólnemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego uprzemysłowieniu i wynikającym z tego konsekwencjom dla rolnictwa chłopskiego, które zawsze

tworzyły nowe warunki i możliwości rozwoju gospodarki rodzinnej. Czynniki zewnętrzne wpływające na strukturalne zmiany zachodzące w rolnictwie obejmują: otoczenie ekonomiczne; instytucjonalne; uwarunkowania techniczne w rolnictwie; struktura rolnictwa i inne, np. poziom handlu zagranicznego, międzynarodowe powiązania rynkowe, w tym w ramach UE, chłonność rynków światowych na żywność, procesy integracyjne i globalizacyjne. W obecnych warunkach, zdaniem autora, „(...) *ważniejsze od odrębności odróżniających rolnictwo od innych gałęzi gospodarki są elementy wiążące rolnictwo z otoczeniem. Głównym problemem staje się optymalizacja proporcji między rolnictwem a działami, które dla niego wytwarzają środki produkcji i świadczą różne usługi, a także z gałęziami, które wytwarzają produkty pochodzenia rolniczego. Od tych proporcji zależy tempo rozwoju całej gospodarki, w tym rolnictwa*”. Produkcja rodzinna w rolnictwie ma zasięg szerszy niż gospodarstwa chłopskie, gdyż obejmuje również farmerów (gospodarka chłopska określana jako rolnictwo indywidualne, zmierza do gospodarki farmerskiej, ale na tym nie kończy się system gospodarki rodzinnej w rolnictwie, odpowiednia sekwencja zawiera się w układzie: chłop-rolnik-farmer-biznesmen (agrobiznesmen). W obecnych warunkach polskiej gospodarki rynkowej jest możliwość znacznego zwiększenia efektów produkcyjnych rolnictwa rodzinnego (zasoby niewykorzystanej ziemi i pracy ludzi). W punktu widzenia mechanizmu równowagi produkcyjnej i procesów przystosowawczych: „(...) *rodzinne gospodarstwo chłopskie jest układem względnie łatwo reagującym na impulsy zewnętrzne kształtowane przez politykę rolną*”.

Europejskie procesy integracyjne dają szansę zwiększenia instrumentów polityki rolnej i intensyfikacji ich wykorzystania, np. poprzez wspieranie różnorodnych form przedsiębiorczości na terenach wiejskich, poszukiwanie nowych rozwiązań produkcyjnych, organizacyjnych i finansowych, a także powrót do niektórych tradycyjnych i efektywnych rozwiązań, jak tworzenie zespołów i grup produkcyjnych, wspólnego zakupu środków i urządzeń, organizacji spółdzielni, kółek rolniczych, kas chłopskich wiejskich, rozwoju rzemiosła i drobnego przemysłu, infrastruktury itd.

II.4. Agrobiznes jako siła rozwojowa rolnictwa rodzinnego

Agrobiznes oznacza: „*sumę wszystkich operacji związanych z produkcją i dystrybucją materialnego zaopatrzenia farm (gospodarstw), czynności produkcyjnych na farmach, magazynowania oraz przemysłu przetwórczego wykorzystującego produkty rolne*”. Pojęciem zbliżonym jest pojęcie gospodarki żywnościowej obejmującej rolnictwo, przetwórstwo

żywności, handel żywnością. Zmiany strukturalne rolnictwa, rosnąca rola nakładów kapitałowych powodują rosnącą zależność rolników od nakładów pozarolniczych oraz włączają ich coraz szerzej w obręb gospodarki żywnościowej, w której udział rolnictwa jest coraz mniejszy. Rolnictwo zmienia się w wysoko rozwinięty, skomplikowany, kompleksowy i zintegrowany system gospodarki żywnościowej, przy czym coraz częściej poza rolnicze jej ogniwa mają charakter międzynarodowy. W stosunkach dostawcy a przedsiębiorstwa agrobiznesu i inne jednostki w otoczeniu rolnictwa (banki, administracja, kooperanci, konkurenci i inni), szczególna nierównowaga występuje pomiędzy ogromną liczbą gospodarstw rolnych a przedsiębiorstwami agrobiznesu i nierównym traktowaniu rolnika-producenta jako kooperanta produkcyjnego i handlowego; umożliwia to dominację przedsiębiorstw przetwórstwa i handlu żywnością nad rolnikiem: „(...)konsument stał się królem rynku żywnościowego”. Autor sądzi, że jest możliwość harmonizacji relacji pomiędzy gospodarstwami rolnymi a przedsiębiorstwami agrobiznesu, wynikająca m.in. ze zbieżności ich interesów oraz potrzeb rynku wewnętrznego i ekspansji eksportowej agrobiznesu. Eksportowo-importowe powiązania polskiego rolnictwa charakteryzuje coraz ściślejszy związek z przemysłem spożywczym, który przechodzi do produkcji żywności o wysokim stopniu przetworzenia, ale niedorozwój tego przemysłu jest jednym ze źródeł zagrożenia dla rolnictwa, szczególnie w zakresie wymogów jakościowych oraz poprawy efektywności i wydajności.

III. Krajowe uwarunkowania transformacji rolnictwa rodzinnego (chłopskiego) w Polsce

1. Bariery rozwoju gospodarki rodzinnej

Z chłopską gospodarką rodzinną immanentnie są związane określone bariery produkcyjne, organizacyjne i ekonomiczne, które ograniczają jej rozwój. Są to: bariera małej skali produkcji i ograniczone możliwości wykorzystania ekonomiczno-organizacyjnych walorów gospodarowania w większej skali; bariera niedostatecznych zdolności do inwestycji i akumulacji; bariera nadmiaru lub niedoboru siły roboczej; stale występująca ostra bariera dochodowa o różnych skutkach ekonomicznych i socjalnych; bariera wyposażenia technicznego i zdolności adaptacyjnych nowych technologii przez małe gospodarstwa; bariery społeczne związane szczególnie z cha-

rakterem zatrudnienia, jak brak czasu wolnego, ograniczone możliwości kształcenia itp.

Obok wymienionych barier rozwojowych można stwierdzić grupę ograniczeń takich jak: a) ograniczenia rozwoju rolnictwa wynikające z istniejącej rozdrobnionej struktury agrarnej i sytuacji demograficznej w rolnictwie; b) nowy mechanizm kształtowania się systemu cen i nowe reguły opłacalności produkcji rolniczej, tworzące nowe bariery i ograniczenia dla dużych grup małych gospodarstw; c) grupa ograniczeń związanych ze stanem infrastruktury rolniczej i wiejskiej; d) ograniczenia wynikające z infrastruktury rynkowej.

„Współczesny etap rozwoju gospodarczego coraz wyraźniej wykazuje szereg słabości gospodarstwa rodzinnego jako formy gospodarowania i bytu rodziny rolniczej (...) Na podstawie polskich doświadczeń ostatnich dekad funkcjonowania rolnictwa rodzinnego (...) można wyodrębnić kilka dróg przewycięzania ograniczeń rolniczej gospodarki rodzinnej”, mianowicie: rozszerzenie zakresu specjalizacji produkcji; organizacja sąsiedzkich i rodzinnych form mechanizacji rolnictwa lub organizacji produkcji; możliwie pełne wykorzystanie, niezależnych od wielkości gospodarstwa, form postępu technicznego, jak nawożenie, nasiennictwo, ochrona roślin i zwierząt i inne; współpraca oraz działalność produkcyjna i organizacyjna różnych form kooperacji produkcyjnej, spółdzielczości wiejskiej; różne elementy polityki rolnej i społecznej na wsi i w rolnictwie, jak system finansowania, kredytowania i dopłat rolniczych, polityka inwestycyjna, socjalna (emerytury i renty), ubezpieczeniowa i podatkowa. Te sposoby przewycięzania barier i ograniczeń gospodarki rodzinnej mogą tworzyć jednolity system wspomagania rolnictwa rodzinnego w Polsce.

Autor zwraca uwagę, że bariery i trudności gospodarstw rodzinnych wpływają zarówno na gospodarczą jak i społeczną aktywność ludności wiejskiej, ponieważ rolnik: *„(...) znajduje się w ciągłym stresie pewności i niepewności”*. Pewność wiąże się z dużą elastycznością w zaspakajaniu potrzeb życiowych rodziny (samozaopatrzenie), a niepewność z gospodarstwem jako jednostką produkcyjną.

„Bariery i ograniczenia dotyczące rolniczych gospodarstw rodzinnych uzasadniają politykę ochrony i wspierania (interwencjonizmu) ze strony państwa (...)”, przez odpowiednie ustawodawstwo i inne środki zapewniające warunki egzystencji i rozwoju rodzin rolniczych, powstrzymywania wyludniania się wsi w niektórych rejonach kraju, zachowania osadnictwa i aktywności gospodarczej, właściwe utrzymanie walorów środowiska naturalnego i kształtowanie krajobrazu wiejskiego, rozwój gospodarki rodzinnej przez migrację nadwyżek ludności rolniczej i inne. W gospodarce rynkowej intensyfikuje się proces dywersyfikacji gospodarstw rolnych, szczególnie powiększa się liczba gospodarstw słabnących z różnych przyczyn – organizacyjnych, demograficznych lub losowych i niskiej konkurencyjności, przy czym:

„(...) część gospodarstw ekonomicznie słabych charakteryzują trwałe cechy słabości, a przyczyny ekonomiczne osłabienia gospodarstwa mają zwykle charakter obiektywny i w dużej mierze strukturalny, przez który realizuje się głównie proces koncentracji, a nie koniunkturalny”.

Działalność firm i instytucji obsługi jest formą przełamania tradycyjnych cech indywidualnych gospodarstw rolnych, czynnikiem upowszechniania i przyśpieszania przedsięwzięć w całej gospodarce żywnościowej, dlatego *„(...) upadek infrastruktury i instytucji usług rolniczych, np. spółdzielczości rolniczej i wiejskiej, kółek rolniczych i innych w okresie transformacji był sprzeczny z długofalowymi potrzebami i interesami rolnictwa i kraju”.*

III. 2. Kółka i organizacje rolnicze

Pierwsze kółko rolnicze na ziemiach polskich powstało w 1862 r. na Pomorzu, a w okresie powojennym odrodzenie ruchu kółkowego zostało zapoczątkowane w 1957 r. *„Różne wnioski wynikające z historycznego rozwoju kółek w Polsce i doświadczeń zagranicznych, szczególnie europejskich, są ciągle aktualne...”* Kółka jako organizacja rolników i jeden z elementów samorządu wiejskiego są, wg Autora, *„trwałym elementem tradycji chłopskiej”*, a mechanizmy rynkowe: *„(...) coraz mniej zgodne z celami i ideami tradycyjnego gospodarstwa rodzinnego stwarzają nowe potrzeby funkcjonowania kółek i organizacji rolniczych”.* Zerwanie więzi integrujących rolnika z odbiorcą jego produktów oraz rynkowe ryzyko zbytu i wahań cen skupu wywołało *„zjawisko szoku rynkowego i dezintegracji gospodarczej wsi i rolnictwa”.* W tej sytuacji brak reakcji obronnych środowisk rolniczych i wiejskich w postaci form organizacji rolniczych i intensyfikacji ich funkcji obronnych i przystosowawczych rolnictwa do nowych warunków rynkowych *„(...) jest jednym z najmniej zrozumiałych zjawisk ekonomicznych i społecznych dotyczących wsi i rolnictwa w okresie transformacji systemowej...”*

Obecnie kółka i inne organizacje rolnicze, w zakresie swoich funkcji i działalności, znalazły się wobec podwójnego wyzwania. Po pierwsze, z racji potrzeby uczestnictwa w kształtowaniu możliwie wysokiego tempa rozwoju kraju i unowocześniania struktury gospodarki, bez rezygnacji ze wspierania rodzinnych gospodarstw chłopskich i ich otoczenia w realizacji celów gospodarczych i aktywnym uczestnictwie w życiu społecznym wsi i kraju. Po drugie, z potrzeby odgrywania coraz większej roli w kształtowaniu warunków rozwojowych całej gospodarki, w tym gospodarki żywnościowej wynikających z nowych technologii, usług, regionalnej integracji gospodarczej itp.

W procesie transformacji gospodarki nastąpiło ogromne ograniczenie i osłabienie kółek rolniczych w ich poprzednim kształcie, w tym utrata znacznej części bazy materialnej, ale też powstały, w ocenie autora, „(...) możliwości odrodzenia ich w demokratycznej formie zrzeszeń i organizacji o prywatno-społecznym charakterze własności, przedsiębiorczości zespołowej, inwestycji, akumulacji itp.” Obecnie możliwy jest powrót w znaczącym zakresie do praktyki grupowego (zespołowego zakupu traktorów, kombajnów i innych urządzeń. Kółko we wsi (ewentualnie wspólnie z innymi organizacjami i samorządem gminnym), może być organizatorem tworzenia warsztatów rzemieślniczych i usługowych, budowy wodociągów, gazyfikacji itp., współpracy przy wznoszeniu budynków inwentarskich i mieszkaniowych i innych. Istotne znaczenie mają uwarunkowania wynikające ze WPR dotyczące istnienia i rozwoju różnorodnych form zrzeszeniowych, spółdzielczych, zawodowych itp.

III. 3. Spółdzielczość rolnicza i wiejska

„Utrwalenie kryzysowej sytuacji rolnictwa stało się realnym zagrożeniem dla całego procesu rekonstrukcji rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich...”, dlatego autor uważa, że w polityce zdążającej do przezwyciężenia tego stanu: „(...) niezbędne jest określenie roli i funkcji spółdzielczości wiejskiej jako organizatora istotnego segmentu rynku rolniczego...”. Przystąpienie do UE sprzyja realizacji takich programów. Sądzi, że organizacje spółdzielcze mogą m.in. stać się pracodawcą o dużej roli na rynku pracy. W 1987 r. liczba spółdzielni wiejskich (zaopatrzenia i zbytu, mleczarskich, ogrodniczych, produkcji, banków spółdzielczych) wynosiła 6,1 tys., liczba członków 7,7 mln, spółdzielnie zatrudniały 878 tys. osób. Natomiast w 1996 r. liczba spółdzielni w rolnictwie, łowiectwie i leśnictwie wynosiła 3,7 tys., a zatrudnienie spadło do 568 tys. „W pierwszych latach transformacji mocno zadziały negatywne opinie (zewnątrzne i wewnętrzne) o spółdzielczości rolniczej i wiejskiej w Polsce Ludowej, praktycznie ją niszczące. Przyczyny zewnętrzne dotyczyły prawa (ustawa z 1990 r. o zmianach organizacji spółdzielni), ograniczenia kredytowe, nierówna pozycja w traktowaniu spółdzielni przez państwo i biznes, zaś przyczyny wewnętrzne wynikały z kryzysu tożsamości i członkostwa spółdzielczego, zerwania więzi społecznych, gospodarczych, słabości kadr, presji politycznej itp.”. W procesie transformacji spółdzielczość utraciła znaczne zasoby materialne oraz zostały zagubione podstawowe idee spółdzielczości wiejskiej, nastąpiła „(...) praktycznie utrata spółdzielczości przez wieś”.

Teoria i doświadczenia praktyczne (krajowe i zagraniczne), stwierdza autor, „(...) wskazują na istotne zalety spółdzielczości jako formy rozwiązywania wielu problemów wsi i rolnictwa,... a obecne wyzwania społeczno-ekonomiczne wskazują na pilną potrzebę i możliwości wykorzystania potencjału i szans rozwojowych, jakie stwarza system spółdzielczości wiejskiej”, (dotyczy to współpracy produkcyjnej i społecznej, nowych form organizacji i współdziałania, akumulacji, konkurencji, zatrudnienia realizacji zadań interwencyjnych itp.). Utrzymujący się: „(...) głęboki kryzys ruchu spółdzielczego (niezależnie od potrzeby jego zmian i rekonstrukcji) jest porażką polityki rozwoju wsi i rolnictwa (...). Potrzebna jest obrona i rozwój wszystkich form spółdzielczości wiejskiej”, która umożliwi realizację niezbędnych zmian w sposób najmniej bolesny i kosztowny, a różnorodne formy spółdzielczości sprawiają, że rolnik może być sytuowany w życzliwym mu systemie organizacji i współdziałania, mogą też pojawić się nowe formy spółdzielcze – konkurencyjne w stosunku do obecnych rozwiązań i struktur. Ważną okolicznością jest to, że spółdzielczość tradycyjna organizowała zwłaszcza grupy ekonomicznie słabe, do których należało chłopskie rolnictwo rodzinne.

IV. Wewnętrzny mechanizm zmian i ewolucji gospodarstw oraz ich charakter ekonomiczny

1. Ewolucja czynników produkcji w rolnictwie rodzinnym

Obecnie dominuje tendencja do otwarcia na zewnątrz, rozszerzania skali związków i współpracy z otoczeniem zewnętrznym oraz eliminowanie dawnej samowystarczalności i autonomii gospodarstwa rolnego. Wewnętrzny mechanizm zmian i ewolucji rodzinnych gospodarstw rolnych określają współzależności występujące w rozwoju całego kompleksu gospodarki żywnościowej, które są wynikiem: „(...) przejścia od dominacji rolnictwa do przemysłu, a następnie usług; chodzi tu o poziom i relacje nakładu czynników produkcji, tj. ziemi, pracy ludzkiej i środków produkcji na szczeblu gospodarstwa i w skali całego rolnictwa. W rolnictwie polskim obecnie można mówić o występującej nadwyżce zasobów ziemi i zwłaszcza pracy, której nadmiar zapowiada się jako zjawisko długotrwałe, natomiast nadmiar ziemi daje możliwości restrukturyzacji i racjonalizacji

gospodarki wiejskiej, ziemia przestaje być czynnikiem ograniczającym wzrost produkcji rolnej”.

W związku z rozwojem gospodarczym i integracją Polski z UE spodziewać się należy dalszego wypadania z uprawy ziemi rolniczej, zwłaszcza znajdującej się w rękach drobnych gospodarstw; wystąpi wycofywanie z użytkowania rolniczego ziemi trudnej do uprawy oraz potrzebne będą odpowiednie zachęty i wspieranie sposobów zagospodarowania tej ziemi. W latach 1990-2002 ogólny obszar użytków rolnych zmniejszył się z 18,7 mln ha do 16,9 mln ha, tj. o 1,8 mln ha (9,6%), natomiast w gospodarstwach indywidualnych zwiększył się odpowiednio z 14,2 do 14,9 mln ha, tj. o 4,9%. Według niektórych szacunków ogólna powierzchnia użytków rolnych w Polsce do 2020 r. zmniejszy się do 16 mln ha. Proces zmniejszania się rolniczej powierzchni uprawnej oznacza nowe gospodarcze wykorzystanie ziemi w rolnictwie polskim – zanika tradycyjny problem ostrego braku ziemi dzięki substytucji słabej ziemi przez lepsze wykorzystanie dobrej ziemi, stosowanie środków technicznych i inne, co daje korzyści pozarolnicze, np. ułatwia budowę infrastruktury gospodarczej, powoduje również różnicowanie się terenów wiejskich pod względem intensywności produkcji rolnej.

Siła robocza. Od kilku dekad, przy relatywnie wysokim poziomie zatrudnienia w gospodarce rolnej, pojawiły się problemy związane z nierównowagą bilansu pracy w rolnictwie – niedoboru siły roboczej przed transformacją i nadwyżki obecnie. Zawód rolnika cechuje obecnie: „(...) *potrzeba wszechstronności kwalifikacji, elastyczności podejmowania decyzji, rozumienia złożonego charakteru warunków i realizacji produkcji rolniczej (...); rolnik indywidualny musi być dobrym przyrodnikiem, chemikiem, technikiem, ekonomistą, organizatorem i pedagogiem...; konieczne jest wykształcenie ogólne i zawodowe ludności rolniczej. Powodzenie produkcyjne w rolnictwie coraz wyraźniej uzależnione jest od dobrze zaplanowanego i zrealizowanego scalenia przyrodniczych elementów produkcji (warunki ekologiczne) z maszynami i urządzeniami oraz z całą skomplikowaną strukturą ekonomiczną i społeczną (ekonomia i socjologia)”.*

Spadek liczby ludności rolniczej w pewnych okresach przyczynia się do poprawy struktury agrarnej, łącznie z wynikającymi z tego konsekwencjami gospodarczymi i społecznymi. Odpływ ludności z rolnictwa jest także czynnikiem unowocześniania całej gospodarki rolnej, pobudza bowiem zmiany produkcyjne, organizacyjne i kulturalne. Przepracowanie i przeciążenie rolnika i jego rodziny (szczególnie kobiet i dzieci) należy do głównych powodów przyspieszających odpływ siły roboczej z rolnictwa, ale i czynnikiem uruchamiającym również siły wymuszające rekonstrukcję i modernizację gospodarki rolnej.

Kapitał (środki techniczne), obejmuje środki trwałe i środki obrotowe. „Rolnictwo polskie jako całość znajduje się w mało zaawansowanym stadium technizacji... Wyposażenie kapitałowe jest najsłabszym ogniwem potencjału produkcyjnego rolnictwa rodzinnego, co ogranicza ogólne zwiększenie jego możliwości produkcyjnych oraz zmianę relacji czynników produkcji i technik wytwarzania”. W strukturze technicznego wyposażenia rolnictwa aż 64% wartości brutto środków trwałych zajmują budynki i budowle, wynika to z istoty gospodarki chłopskiej, która wymaga stosunkowo dużego majątku zaangażowanego w budynkach. Potrzebne są głębokie zmiany techniczne na wsi i w rolnictwie, ale posiadany potencjał i możliwości produkcyjne rolnictwa polskiego są znacznie większe niż ich obecne wykorzystanie.

IV. 2. Człowiek, ziemia, rolnictwo

Gospodarstwo rodzinne jest jednością rodziny, ziemi i pracy. Autor podkreśla znaczenie ziemi jako czynnika w różnorodnej formie wpływającego na kształtowanie się sposobów życia, hierarchię wartości, logikę i wzorce postępowania oraz kulturę społeczności wiejskiej. W nowej sytuacji w chłopskiej gospodarce rodzinnej ziemia staje się coraz bardziej kategorią ekonomiczną. Jednocześnie: „ziemia i jej potencjał produkcyjny jest dobrem ogólnonarodowym i powinna być poddana rygorom dobrego gospodarowania, w warunkach rynkowych opłacalnego zagospodarowania”. W praktyce znaczna część ziemi rolniczej jest źle zagospodarowana. „Nieekonomiczne lub niszczące wykorzystanie ziemi, jej bezładna zabudowa, zniszczony ład przyrodniczy i przestrzenny, są symbolem i wyrazem zacofania kulturalnego i biedy społeczeństwa. Nie możemy być krajem i narodem zamożnym, światłym i kulturalnym bez dobrej gospodarki ziemią, jej zasobami i zdolnościami produkcyjnymi, bez troski o ziemię i gospodarskiego do niej stosunku”.

Związki pomiędzy gospodarstwem domowym a gospodarstwem rolnym powodują, że: „gospodarstwo jest tylko względnie stabilne – utrzymuje się jako system, ale ulega różnorodnej ewolucji jako jednostka produkcyjna (...). Gospodarstwo praktycznie stale stoi wobec problemu następcy...”; wybór zawodu jest ważną decyzją, gdy zawodzi nie można go zmienić z dnia na dzień. Badania socjologiczne wykazują, że: „(...) rolnictwo jako zawód jest bardziej powiązane ze stylem życia rodziny aniżeli w innych zawodach i występuje tu ogromne bogactwo powiązań i zależności, oraz jest to jednym z czynników kształtujących wewnętrzny dynamizm rozwojowy lub stagnację poszczególne gospodarstwa”.

IV. 3. Dochody w mechanizmach ewolucji gospodarstw domowych

W Polsce, w ocenie autora, „(...) w początkach XXI w. najważniejszym bieżącym uwarunkowaniem rozwoju wsi i rolnictwa stały się dochody. Transformacja dochodowa związana była z pogorszeniem warunków ekonomicznych rolnictwa i sytuacji dochodowej ludności wsi, zarówno pod względem poziomu dochodów, jak i ich zróżnicowania. Jednocześnie pojawił się głęboki dysparytet dochodowy, ograniczenie i rezygnacja z produkcji i pogorszenie sytuacji rynkowej rolnictwa. Przy tych uwarunkowaniach podstawowe stało się pytanie, dotyczące sposobu zapewnienia dochodów ludności rolniczej i wiejskiej”. Problemy dochodów rolniczych stanowią najistotniejszą część polityki gospodarczej i rolnej każdego kraju, przy czym w miarę przechodzenia kraju na wyższy poziom wzrasta znaczenie problemu dochodowego w rolnictwie, czego przykładem jest rolna polityka dochodowa w USA i UE. Jednakże „(...) nie ma szans, aby rolnictwo uzyskiwało dochody np. parytetowe, bez wyrównania wydajności pracy z całą gospodarką narodową”. We współczesnych warunkach rozwojowych Polski rolnictwo nie ma szans na wysokie dochody ze względu na ograniczenia produkcyjne i popytowe (kosztowo-dochodowe), co więcej: „(...) takich szans nie ma także w krajach wyżej rozwiniętych...”, stąd różnorodność opinii i ocen oraz propozycji zmian strategii (polityki) rolnej, łącznie ze WPR Unii Europejskiej.

Autor podziela pogląd, że nie jest możliwe określenie i osiągnięcie dochodów satysfakcjonujących rolników, co stwarza: „*problem dochodowy*”. Niektórzy uważają, że realnym sposobem poprawy sytuacji dochodowej rolników, jest dywersyfikacja dochodów, a głównie uzyskiwanie ich poza rolnictwem (dodatkové zatrudnienie, pomoc socjalna, stypendia, emerytura, renty itd.).

Wg Autora, można sformułować następującą zasadę – „(...) *na całym świecie średnie rolne gospodarstwo rodzinne (chłopskie, farmerskie) uzyskuje dochody równe 1-2 miesięcznej średniej płacy pozarolniczej. Na tym polega problem dochodów rolnictwa i cały problem rolny współczesnego świata rozwiniętego i słabo rozwiniętego. Rozwiązaniem jest tylko przyspieszenie procesów przystosowawczych do współczesnej, coraz wydajniejszej gospodarki krajowej, ale nigdzie nie ma szansy na pełne rozwiązanie tak rozumianego problemu rolnego*”.

Spadek realnych dochodów rolniczych w gospodarstwach indywidualnych w Polsce w latach 1992-2001 szacowano na 40%, a przyjmując za

podstawę 1989 r. spadek ten sięgał 2/3 poziomu z 1989 r. „*Tak głęboki spadek dochodów realnych spowodował wyraźne obniżenie się dochodów osobistych przeznaczonych na konsumpcję ludności utrzymującej się z pracy w rolnictwie, zaniechanie, poza nieliczną grupą przedsiębiorstw, inwestycji produkcyjnych, co osłabiło pozycję rolnictwa na rynku europejskim oraz motywację produkcyjną i inwestycyjną; potęgowało natomiast zjawisko braku motywacji ekonomicznej i społeczno-kulturowej ludności rolniczej oraz zmniejszyło popyt na pozarolnicze wyroby i usługi. Głęboki spadek dochodów rolniczych przyczynił się do spadku również dochodów osobistych gospodarstw domowych związanych z rolnictwem indywidualnym, ponieważ nie został skompensowany przez dochody z innych źródeł, mimo realnego wzrostu dochodów z tytułu świadczeń społecznych oraz pracy zarobkowej poza rolnictwem*”.

Ocenia się, że przy uwzględnieniu także dopłat unijnych, roczny dochód na poziomie 30-35 tys. zł może uzyskać gospodarstwo o powierzchni około 15 ha UR; jeżeli przyjąć, że zatrudnienie w takim gospodarstwie wynosi dwie osoby, to widać jak niski jest poziom dochodów przypadających na 1 zatrudnionego. Rolnicy wiążą najczęściej główne źródło wzrostu dochodów z poziomem cen uzyskiwanych ze sprzedaży swoich produktów, a nie wzrostem ilości i jakości produkcji, i formułują odpowiednie postulaty do polityki gospodarczej rządu. Zdaniem autora, z ekonomicznego i produkcyjnego punktu widzenia: „*(...) najważniejsze powinno być poszukiwanie rozwiązań produkcyjnych i organizacyjnych zapewniających większy dochód przy określonych cenach (cenach równowagi) na produkty rolne, przez co ceny i ich stałość byłyby w rolnictwie rodzinnym aktywnym parametrem ekonomizacji działania*”. Część kontrowersji związanych z problemem dochodowym rolnictwa wynika z tego, że często rosnące wskaźniki dochodowe mają pozorny charakter, np. gdy ceny środków produkcji dla rolnictwa rosną szybciej niż dochody rolnicze.

Dysparytet dochodowy pomiędzy rolnictwem a innymi działami gospodarki narodowej leży u podstaw presji na przemiany strukturalne w rolnictwie, takie jak zmniejszanie liczby gospodarstw i zatrudnienia (z czym wiąże się możliwość uzyskiwania pracy poza rolnictwem), zmiany profilu produkcji, zwiększanie zasobów ziemi lub wyposażenia gospodarstw. Jednakże, w Polsce, jak i w wielu innych krajach żadne środki ogólnej polityki ekonomicznej czy agrarnej: „*(...) nie mogą zapewnić trwałej rentowności dużej liczbie małych gospodarstw (ze względu na ekonomiczny mechanizm współzależności pomiędzy wydajnością pracy a dochodem; rozdrobnienie jest wykroczeniem przeciwko zasadzie korzyści skali produkcji, dochodów i procesów koncentracji w rolnictwie)*”. Autor ocenia, że są wątpliwości: „*(...) czy Polska wykorzysta pojawiającą się tu szansę modernizacji wsi i rolnictwa*”.

Niemniej już wystąpiły w Polsce, w ocenie autora, zaskakujące zmiany struktury dochodowej rolnictwa rodzinnego. Według Spisu Rolnego 2002 następuje spadek liczby gospodarstw opierających swoje utrzymanie na działalności rolnej i można sądzić, że będzie kontynuowany (np. zaledwie 34,1% gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha uznaje rolnictwo za główne źródło dochodów, 27% gospodarstw utrzymuje się głównie z pracy najemnej, a ponad 28% z emerytur i rent). *„Obecnie coraz większą rolę odgrywają transfery pieniężne UE, stanowiące najważniejszy sposób poprawy sytuacji dochodowej rolników”*.

IV. 4. Procesy przystosowawcze i wewnętrzne siły adaptacyjne gospodarstw rodzinnych

Wejście Polski do UE wzmacnia ekonomiczne i techniczne procesy przystosowawcze gospodarstw rolnych. Rolnictwo jest poddane silnej zewnętrznej presji konkurencyjnej, cenowej i jakościowej, co będzie wpływać na przemiany i restrukturyzację rolnictwa, ale ich efekty są niejednoznaczne. Trudności syntetycznie wyraża wydajność pracy polskich rolników wielokrotnie niższa niż w UE (w 2001 r. była niższa około 4,5-krotnie niż w UE). Procesy przystosowawcze znalazły wyraz w zmianach aktywności gospodarczej ludności wiejskiej, tj. pracujących, bezrobotnych i biernych zawodowo. Do najistotniejszych zmian należy liczba pracujących wyłącznie lub głównie w swoim gospodarstwie rolnym (działce rolnej), która z 4 659 tys. osób w 1996 r. zmniejszyła się do 1 967 tys. osób w 2002 r., było to zjawisko ogólnopolskie, zróżnicowane regionalnie. Przy średnim w skali kraju spadku o 44,1%, wynosiło od 35,9% w woj. podlaskim do 57,3% w woj. podkarpackim. *„Zmniejszenie zatrudnienia w rolnictwie, jak i bezrobocie agrarnego, uznać można za główny proces przystosowawczy, jeśli chodzi o czynnik pracy, a zmiany strukturalne, jeśli chodzi o ziemię. Zachodząca ewolucja w gospodarce chłopskiej oznacza zwiększenie roli czynników wynikających z twardych reguł gospodarowania (nakłady i wyniki) i reguł rynkowych, ale ten proces w Polsce „jest w bardzo początkowym stadium rozwoju”*.

Tworzenie nowych miejsc pracy osobom tracącym szanse pracy w rolnictwie staje się najtrudniejszym elementem współczesnego etapu rozwoju rolnictwa polskiego, ponieważ zwiększa potrzebę nowego zatrudnienia w ogólnych warunkach nadmiaru siły roboczej i dążenia całej gospodarki do zwiększenia wydajności pracy, tj. jednoczesnego zwiększenia realnych dochodów zatrudnionych w rolnictwie i poza rolnictwem. Możliwe jest natomiast wykorzystanie niektórych form postępu technicznego i organizacyjnego, jak biologiczny, chemiczny, wzrost kwalifikacji, które są w zasadzie neutralne

w stosunku do skali produkcji gospodarstwa, przez co możliwe do wykorzystania w małych gospodarstwach. Autor podziela pogląd, że rolnictwo polskie doszło do granicy wzrostu produkcji metodami ekstensywnymi, ale w okresie przejściowym, nieodzowna jest ochrona rolnictwa krajowego, ponieważ główni eksporterzy światowi subsydują eksport rolno-spożywczy.

V. Procesy integracyjne i globalizacyjne w rolnictwie polskim i światowym

1. Integracyjne uwarunkowania rozwoju rolniczej gospodarki rodzinnej

Autor przedstawia założenia Wspólnej Polityki Rolnej (sformułowane w 1957 r. i w Traktacie Rzymskim), w której przyjęto następujące cele: zagwarantowanie bezpieczeństwa żywnościowego; zapewnienie cen żywności akceptowalnych przez konsumentów; zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności rolniczej (w stosunku do innych działów gospodarki); zwiększenie produktywności rolnictwa i ustabilizowanie rynków. Ich realizacja doprowadziła do powstania trwałych nadwyżek produkcji i presji na spadek cen. W związku z tym sformułowano nowe propozycje polityki rolnej (1960, Mansholt) oraz kolejne w 1992 r. i w 1997 r. (Agenda 2000) dotyczące zwiększenia konkurencyjności na rynku wewnętrznym i zagranicznym, bezpieczeństwa i jakości żywności, stabilizacji dochodów rolnych, zintegrowania celów ochrony środowiska i tworzenia pozarolniczych źródeł dochodów i zatrudnienia. Zasady Agendy 2000 wpływały bezpośrednio na procesy przystosowawcze i negocjacje akcesyjne Polski do UE. Ocena realizacji polityki rolnej UE wskazuje, że wykonano wszystkie podstawowe cele tej polityki sformułowane w Traktacie Rzymskim.

Rozszerzenie UE na Wschód jest oceniane jako przedsięwzięcie najtrudniejsze i najbardziej skomplikowane, ponieważ w rezultacie „(...) pogorszyły się wskaźniki spójności społeczno-ekonomicznej w ramach Unii, a wyzwania rozwojowe stojące przed nią są większe niż kiedykolwiek w historii. Dążenie do większej spójności społeczno-ekonomicznej jest najważniejszym celem polityki wspólnotowej, zwłaszcza polityki strukturalnej i regionalnej. Dążenie do wyrównywania dysparytetów poziomu gospodarczego tworzy potrzebę i oczekiwanie odpowiednio wysokiego wsparcia procesów rozwojowych wsi i rolnictwa w Polsce ze strony UE,

gdyż bez tego może być zagrożona realizacja ogólnych celów społeczno-gospodarczych rozszerzonej Unii (wymagałoby to zwiększenia budżetu Unii na cele rozwojowe, natomiast nasilają się propozycje zmniejszenia wpłat do budżetu Unii z 1,2% do 1% PKB). Dla Polski jest to ważne, bo „(...) proces integracji europejskiej staje się podstawową siłą mechanizmu rozwojowego i restrukturyzacyjnego rolnictwa rodzinnego (chłopskiego)...” Włączenie polskiego rolnictwa w obszar WPR, a także strukturalnej, wiejskiej i regionalnej, oznacza początek lub przyspieszenie zasadniczych zmian oraz procesów dostosowawczych, jakie będą zachodzić w rolnictwie polskim w najbliższych dekadach. Wejście do Unii wymaga zmiany rozumienia krajowych problemów rolnych, niezbędnej współpracy, spojrzenia w przyszłość, programowania i realizacji przyjętych programów. Zdaniem autora: „(...) jesteśmy w okresie niepełnego jeszcze zrozumienia potrzeby możliwie płynnego i efektywnego włączenia Polski i gospodarki rolno-żywnościowej do zasad, reguł i struktur UE, a tylko one stwarzają możliwość wykorzystania szans związanych z europejskimi procesami integracyjnymi”. Proces integracyjny oznacza przejście od wieloletniej praktyki przejmowania części dochodów z gospodarki rolnej przez inne działy gospodarki narodowej, do zwiększania nakładów na rolnictwo i zwiększania dochodów rolniczych ze środków UE i ze źródeł krajowych, co z kolei przyspieszy rekonstrukcję rolnictwa i przemiany agrarne.

Z dotychczasowych doświadczeń UE i WPR wynika możliwość sformułowania i oceny szans, zadań i korzyści procesu integracyjnego obejmujących:

- przyspieszenie ogólnego rozwoju gospodarczego, trwale osiągnięcie i możliwie długie utrzymanie rocznego tempa wzrostu PKB w granicach 5-6%;
- możliwość szybkiego wzrostu produkcji i eksportu rolno-spożywczego dzięki wyższemu poziomowi wspierania i ochrony rolnictwa, szczególnie produktów wysoko przetworzonych itp.; następuje także rozszerzenie rynku rolniczych środków produkcji;
- możliwości zmian struktury agrarnej, w kierunku koncentracji i specjalizacji gospodarstw, wyższej wydajności pracy i efektywności gospodarowania;
- system finansowania rolnictwa służący realizacji dwóch głównych elementów WPR, tj. polityce stabilizacji rynku (regulacje cenowe, rynkowe, produkcyjne, handlowe) oraz polityce strukturalnej;
- lepsze wykorzystanie rolniczego potencjału produkcyjnego;
- korzyści zwiększonej skali produkcji i specjalizacji tworzą szansę zwiększenia koncentracji produkcji i specjalizacji gospodarstw oraz liczby dynamicznej części gospodarstw rolnych i polepszenia otoczenia rolnictwa i stopniowego zmniejszania różnicy między Polską a obecną Unią, co wiąże się ze zmianami struktury rolnej itp.;

- przyspieszenie rozwoju regionalnego w zakresie rolnictwa, jego stanu produkcyjnego, struktury i efektywności, zwłaszcza obszarów wiejskich i zapóźnionych;
- możliwości przesunięcia produkcji rolnej z Zachodu na Wschód, związane z tendencją przenoszenia produkcji i usług do rejonów o niższych kosztach produkcji (delokalizacja);
- ze względu na trudniejsze warunki przyrodnicze dla rolnictwa w Polsce niż przeciętnie w krajach UE, dla części rolników szansą jest produkcja na cele nieżywnościowe, wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich;
- szansą polskiego rolnictwa jest jego bioróżnorodność i niewielki poziom intensyfikacji, co umożliwi produkowanie – żywności metodami organicznymi, produktów lokalnych i nietypowych, ponadto wykorzystanie nisz rynkowych i uzyskanie wsparcia unijnego dla rolnictwa przyjaznego środowisku naturalnemu;
- szansę rozwoju rolnictwa należy łączyć z upowszechnieniem postępu biologicznego, zwłaszcza biotechnologii i inżynierii genetycznej, który nie wiąże się silnie ze strukturą agrarną.

Autor przedstawia także zagrożenia dla polskiego rolnictwa związane z członkostwem w UE, które były mocno akcentowane w okresie przedakcesyjnym, np. wynikające z relatywnie niskiego poziomu dopłat w pierwszych latach członkostwa w Unii, zagrożenia produkcji rolniczej, zwłaszcza w dziedzinie hodowli roślin i zwierząt (drastyczne ograniczenie wykorzystania rodzimych odmian, co jest sprzeczne z unijnym postulatem wzbogacania bioróżnorodności systemów rolnych), zagrożenia związane z budową tzw. zdolności absorpcyjnych w zakresie wykorzystania funduszy unijnych. Zwraca uwagę, że poza staraniem o pełne wykorzystanie ustalonych kwot produkcyjnych jest potrzebne opracowywanie programów rozwojowych w dziedzinach nie objętych systemem interwencyjnym, co dotyczy możliwości wykorzystania potencjału produkcyjnego rolnictwa w gałęziach działalności na swobodnych rynkach, np. warzyw i owoców, ziemniaków, roślin technicznych, produkcji o charakterze lokalnym, surowców do produkcji biopaliw itd.

Polityka transformacji stworzyła warunki, w których: „(...) szansę rozwoju i godziwego dochodu ma prawdopodobnie 15-25% gospodarstw rodzinnych, natomiast dla pozostałych gospodarstw nie ma alternatywy w warunkach występujących barier makroekonomicznych”. Autor uważa, że potrzebna jest akceptacja „(...) europejskiego modelu rolnictwa, tj. gospodarstwa rodzinnego w rolnictwie”, przy aktywnym udziale UE w jego realizacji, dla umożliwienia przyspieszenia modernizacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Zauważa jednocześnie, że doświadczenia europejskie wskazują, że: „(...) realizacja różnych celów staje się niepewna i zależy od przypadkowych czynników”, co dotyczy np. stałej tendencji

spadku cen produktów rolnych i wahania dochodów rolniczych przypadających na jedno gospodarstwo. Dla warunków polskich jest jednak ważniejsze to, że: „(...) *tradycyjny model rodzinnego gospodarstwa rolnego zostaje zakwestionowany, ponieważ nie sprzyja on należytej poprawie sytuacji jednostek produkcyjnych i nie tworzy perspektyw rozwojowych*”.

Wg Autora, rolnictwo ma coraz słabsze argumenty na obronę dotychczasowego poziomu wydatków rolniczo-wiejskich wynoszących około 80% wydatków budżetu UE. „*Oznacza to, że prawdopodobnie z zakończeniem okresu budżetowego 2006-2013 liczyć się należy z radykalną zmianą WPR w kierunku niekorzystnym dla rolnictwa polskiego...*” (zmniejszeniem dopłat rolniczych i przesunięciem środków na finansowanie nauki itp.), jednak: „*Polska nie może akceptować opinii, że w naszych warunkach rolnictwo jest sektorem zanikającym, lecz musi wykorzystać posiadany potencjał, przez racjonalizację i postęp w jego wykorzystaniu w polityce wzrostu gospodarczego i handlu międzynarodowym (...) Proces unowocześniania rolnictwa powinien przebiegać na wszystkich szczeblach – od gospodarstw rolnych do najwyższych władz związanych z rolnictwem,...) musi jednak łączyć się ze zmianami strukturalnymi rolnictwa i obszarów wiejskich, aktywnością i postawami przedsiębiorczymi ludności rolniczej i wiejskiej, przekształceniami systemu ekonomicznego, układu motywacyjnego i polityką przemian strukturalnych*”.

V. 2. Globalizacja gospodarki światowej i jej konsekwencja dla rolnictwa polskiego

„(...) *Siłą i mechanizmem rozwojowym (transformacyjnym) gospodarki rodzinnej w rolnictwie polskim i światowym staje się proces globalizacji gospodarki światowej, w ujęciu ekonomicznym rozumiany jako „procesy realne i funkcjonalne zachodzące w gospodarce światowej, prowadzące do wzrostu efektywności gospodarowania w skali światowej (...) wskutek wzrostu efektywności gospodarek krajowych*”. W praktyce globalizacja oznacza większą mobilność czynników produkcji (kapitału i pracy) oraz większą integrację światową przez wzrost handlu i zagranicznych inwestycji, czego wynika, że: „(...) *słabsze kraje i dziedziny gospodarcze, np. rolnictwo mogą być raczej bierną niż aktywną stroną tego procesu*”. Proces integracji europejskiej i proces globalizacji, chociaż występują jednocześnie, „(...) *nie są tożsame(...) a ich relacje mogą być różne (niesymetryczne)*”. Opóźnienie polskiej gospodarki rolniczo-żywnościowej i związana z tym nierównowaga sił konkurencyjnych krajowych i zagranicznych (w tym korporacji zagranicznych) „*może spychać polskie rolnictwo na pozycję zaścianka w globalnej wiosce*”.

Z globalizacją przebiega proces transformacyjny. Przemiany strukturalne i technologiczne w rolnictwie zmieniają także uwarunkowania ekonomiczne i polityczne, w jakich ono funkcjonuje. Obok możliwości rozwoju globalizacja kreuje także zagrożenia odnoszące się do wsi i rolnictwa, jak presja ludnościowa, marginalizacja obszarów wiejskich, zagrożenia środowiskowe i inne. *„Ze względu na układ interesów, głównych czynników sprzyjających rozwojowi polskiego rolnictwa należy poszukiwać poza procesem globalizacji, ale proces integracji europejskiej włącza Polskę do światowego procesu globalizacji gospodarki rolniczo-żywnościowej”*. Autor podziela pogląd, że nie możemy wybrać innej drogi rozwoju rolnictwa, jak integracja i globalizacja, ale ona może być modyfikowana i rozsądnie regulowana, co oznacza, że są szanse kształtowania rolnictwa zrównoważonego produkcyjnie i ekologicznie oraz pogląd, że: *„rolnictwo polskie po 1990 r. charakteryzuje się dość gwałtownym przyspieszeniem wchodzenia w ścieżki rozwoju rolnictwa światowego”*.

„Rolnictwo epoki globalizacji, charakterystyczne głównie dla krajów najwyżej rozwiniętych, uzyskuje nowe cechy i polega na przejściu od rolnictwa o charakterze zasobowym do rolnictwa o charakterze nakowym”, z czego wynikają następujące konsekwencje:

- wzrost produkcji roślinnej i pogłębianie się problemu nadwyżek produkcyjnych, przy coraz lepszym i tańszym zaopatrzeniu konsumentów w żywność;
- potwierdza się prawidłowość ekonomiczna spadku cen produktów rolniczych, a wzrostu cen produktów i środków zaopatrzenia (nożyce cen), co przy wzroście dochodów ludności pozarolniczej kreuje ciągły dysparytet dochodowy pomiędzy rolnictwem a działami pozarolniczymi, który przyspiesza proces koncentracji w rolnictwie i rozwój pozarolniczych ogniw gospodarki żywnościowej, tj. agrobiznesu;
- zmieniają się relacje czynników produkcji – zmniejsza się znaczenie ziemi i pracy żywej na rzecz nowoczesnych czynników kapitałowych, kreujących nowe technologie produkcji itp.;
- zmiany relacji podaży (wzrost nadwyżek) – popyt, czynią konsumenta (nabywcę żywności) „królem rynku żywnościowego”;
- tworzą się nowe szanse: *„(...) rozwiązania problemu żywnościowego świata, tj. uwolnienia ludzkości od głodu”*.

Autor porusza niektóre problemy związane z konkurencyjnością rolnictwa w warunkach integracji i globalizacji, tj. zdolności lokowania na rynkach światowych niesubsydiowanego eksportu rolno-spożywczego, od czego w znacznym stopniu zależy jego przyszłość. Szczególnego znaczenia nabierają uwarunkowania wynikające z zasad i praktyki integracji europejskiej, które w zakresie konkurencji rynkowej rolnictwa obejmują m.in. procesy dostosowawcze rolnictwa polskiego do wymagań UE, czynniki określające stra-

tegię i perspektywa rolnictwa, czynniki makroekonomiczne wpływające na konkurencyjność i inne. Trwała nadprodukcja i konkurencja na rynku Unii wymusza przejście od strategii – produkuj więcej i taniej do postępowania – produkuj nie więcej, ale efektywniej. Zmusza to rolników do zmiany filozofii postępowania i może stwarzać istotne problemy związane z restrukturyzacją i unowocześnianiem gospodarki w okresie co najmniej 10-20 lat. Istotną okolicznością jest to, że nadwyżki produkcji rolnej występujące w Polsce, powstały w sposób inny niż w krajach UE; powstały mianowicie w wyniku polityki gospodarczej okresu transformacji, urynkowania gospodarki rolno-spożywczej, ograniczenia zatrudnienia i dochodów ludności kraju, przez co tworzą kryzysową sytuację produkcyjną i dochodową rolnictwa polskiego (spadek cen i dochodów). *„Po pełnym wejściu Polski do struktur europejskich dalsze występowanie tych tendencji może jeszcze bardziej osłabić pozycję dochodową, inwestycyjną i konkurencyjną rolnictwa polskiego. Wymaga to pomysłu i ustalenia zasad nowej polityki produkcyjnej rolnictwa polskiego”*. Można z tym łączyć postulowaną przez autora konieczność prowadzenia prac programowych obejmujących problemy rozpatrywane z punktu widzenia miejsca rolnictwa polskiego i jego konkurencyjności na rynku europejskim, m.in. określenie miejsca rolnictwa polskiego w systemie rolnym U-25 (U-27) oraz podaży i popytu na żywność; określenie wymogów jakościowych produktów rolnych dla potrzeb eksportu; sformułowanie rolniczej polityki produkcyjnej i handlowej z krajami spoza UE, zwłaszcza Rosją i krajami sąsiednimi, USA i rynkami dalekowschodnimi.

Coraz szersze włączanie rolnictwa polskiego w mechanizmy i reguły działania konkurencyjnej gospodarki rynkowej jest bardzo trudne z powodu jego niższego poziomu rozwoju, wyposażenia, struktury itp., i wymaga w ocenie autora, poszukiwania rozwiązań przez wybór strategii postępowania, np. adaptacji strategii doganiania lub realizacji strategii wielu azymutów, tj. wykorzystania każdej, nawet najmniejszej szansy rozwoju gospodarczego. W światowym rankingu konkurencyjności Polska zajmuje 60 pozycję, można sądzić, że są ograniczone szanse na szybką poprawę większości zewnętrznych warunków konkurencyjności polskiego rolnictwa i agrobiznesu (opóźnienia rolnictwa polskiego do rolnictwa unijnego ocenia się na 20-30 lat), ale pierwszy rok członkostwa w Unii wykazał, że rolnictwo polskie może być konkurencyjne przynajmniej na rynkach UE.

Autor formułuje główne elementy strategii postępowania polskich firm agrobiznesu w zakresie ekspansji eksportowej, m.in. potrzebę wchodzenia Polski na rynki międzynarodowe także w formie zorganizowanej współpracy gospodarczej, w tym inwestycji polskich za granicą lub inwestycji wspólnych, w szczególności na rynkach wschodnich; powiązanie z krajami i firmami silniej gospodarczo rozwiniętymi. Zwraca uwagę, że obecnie brak w Polsce wielkich firm lub korporacji eksportowych w rolnictwie i agrobiznesie,

nie ma też koncepcji tworzenia i rozwoju takich firm (natomiast w okresie transformacji utracono wiele firm i rynków, które promowały kraj i gospodarkę. Nie mamy także polskich, znanych na rynkach międzynarodowych znaków towarowych, a: „(...) upowszechnione uprzednio znaki towarowe, wbrew wszelkiej logice marketingowej utracono” (jak E. Wedel, Hortex, Tymbark, Danio, Kamis, Herbapol). Konkurencyjność polskiego rolnictwa istotnie ogranicza skala i jakość produkcji, z powodu rozdrobnienia gospodarstw, natomiast: „różne formy działania zespołowego zapewniające możliwości realizacji takich wymagań, np. spółdzielnie rolnicze, kółka, grupy produkcyjne itp. są w minimalnym stopniu akceptowane przez rolników, a gospodarstwo rodzinne (chłopskie) najczęściej jest bezbronne wobec zewnętrznych organizacji rynkowych”.

VI. Rolnictwo jako small business

Rolnicze gospodarstwa rodzinne przechodzą w procesie ewolucji zmiany wewnętrzne właściwe dla drobnej przedsiębiorczości. W Polsce rolnictwo staje się coraz bardziej działalnością związaną z dochodem i zyskiem, co oznacza, że rolnik (farmer) jest producentem i przedsiębiorcą, a gospodarstwo rolne zostaje poddane rygorom efektywności, przy bezpośrednim zaangażowaniu rodziny w działalności produkcyjnej. Doświadczenie krajowe i międzynarodowe wskazuje, że niewiele gospodarstw rolnych może zapewnić wystarczający poziom dochodów, odpowiadający potrzebom rolnika i jego rodziny. Wg Autora, „*Pewności takiej nie ma także co do przyszłości*”. Trudności z tym związane gospodarstwa rozwiązują m.in. przez zatrudnienie pozarolnicze lub migrację definitywną, co przy wysokim poziomie bezrobocia poza rolnictwem ma ograniczony zasięg. Formułowana jest dlatego teza „(...) o priorytetowym charakterze działań zdążających do radykalnego zwiększenia możliwości wzrostu zatrudnienia na obszarach wiejskich”. Autor uważa ją za podstawowy element konstrukcji strategii rozwojowej wsi i rolnictwa w Polsce. Zwraca też uwagę na „*szczególną strukturę indywidualnego rolnictwa w Polsce, klasyfikowaną według rodzaju działalności (na podstawie danych Spisu Rolnego 2002; tylko jednostki powyżej 1 ha użytków rolnych – UR). Z ogólnej liczby 1 951 tys. gospodarstw (o średniej powierzchni 7,4 ha UR), nie prowadzi działalności rolniczej 17% (o śr. pow. 3,6 ha UR), a prawie 11% (o śr. pow. 2,7 ha UR produkuje wyłącznie na własne potrzeby; obie te grupy stanowiące prawie 28% gospodarstw są bardziej źródłem samozaopatrzenia i raczej sposobem życia rodzin emeryckich lub rezydencjalnych aniżeli produkcji rynkowej. 72%*

gospodarstw (o śr. pow. 8,9 ha UR) ma powiązania z rynkiem, ale tylko prawie 47% produkuje głównie na rynek, jednak przeciętny obszar tych gospodarstw wynosi zaledwie 12 ha UR, co nie daje szansy na wysoką produkcję z gospodarstwa, pełne zatrudnienie, wysoką wydajność pracy i chociażby parytetowe dochody”.

Analiza aktywności gospodarczej rolników o okresie międzypisowym 1996-2002 wskazuje, że:

1. Gospodarstwa drobne (1-5 ha) wyraźnie ograniczyły produkcję, co pogłębiło ich marginalizację w produkcji towarowej rolnictwa kraju, ograniczyły też intensywność produkcji na samozaopatrzenie (wysokie koszty własnej produkcji), pogłębił się proces dekapitalizacji.
2. Gospodarstwa średnie (5-20 ha), najliczniejsza grupa gospodarstw dysponująca dużymi zasobami ziemi i pracy, w większości produkuje na rynek, ale zwiększyła się liczba gospodarstw rezygnujących z produkcji towarowej (słabe gleby, niekorzystne położenie, nieopłacalność produkcji); inwestycja nie zapewniały reprodukcji majątku.
3. Gospodarstwa duże, z przewagą rodzinnych (20-200 ha), jedyna grupa, która zwiększyła aktywność gospodarczą; stanowią one 5,7% ogółu gospodarstw i użytkują 24% ziemi rolniczej (roczne tempo wzrostu powierzchni uprawnej w tej grupie wynosiło 9%); w latach 1996-2002 ich udział w produkcji towarowej zwiększył się z 19,8% do 29,8%, zwiększyły się inwestycje, cechuje je reprodukcja rozszerzona i coraz lepsza konkurencyjność.
4. Gospodarstwa wielkoobszarowe, z najemną siłą roboczą (lub spółdzielnie) powierzchni UR powyżej 200 ha. W 2002 r. ta grupa liczyła 0,2% ogółu gospodarstw i użytkowała 12% ziemi rolniczej. Najczęściej są to były ppgr w trakcie restrukturyzacji, zgodnie z ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego (2003 r.) przewiduje się zwiększenie liczby gospodarstw, przy zmniejszeniu ich przeciętna obszaru.

Autor uważa, że: „(...) *przemiany struktury agrarnej zaprzeczają poglądom o stagnacyjnym charakterze tradycyjnych gospodarstw chłopskich*”. Zachodzące zmiany dotyczą poziomu nakładów i produkcji oraz wydajności pracy i dochodów, tj. wzrostu produkcji i dochodu rolniczego w przeliczeniu na 1 zatrudnionego oraz spadku nakładów ogółem i produkcji w przeliczeniu na 1 ha w miarę wzrostu powierzchni gospodarstw (proces koncentracji) lub wzrostu produkcji (zwiększenie poziomu intensywności), co oznacza, że niektóre gospodarstwa pod względem wydajności pracy przesuwały się do poziomu równego większym grupom obszarowym. Wskazuje to na możliwość wyboru – zwiększenie powierzchni gospodarstwa lub podniesienie poziomu intensywności. Jeśli chodzi o przyszłość, to „(...) *Potencjał polskiego rolnictwa przewyższa znacznie obecny i przyszły realny popyt wewnętrzny, a postęp produkcyjno-organizacyjny pozwala na*

zwiększenie produkcji w tempie 2-3% rocznie. Powstaną więc nadwyżki, które, podobnie jak w innych krajach o nadwyżkowym potencjale, stworzą inne nierozwiązywalne dylematy. W każdej więc sytuacji przyszłość gospodarki rolnej nie jest zbyt optymistyczna. I to jest istotny aktualny dylemat, który będzie praktycznie rozwiązywany w trudnym procesie integracyjnym Polski z krajami UE”.

Z danych Spisu Rolnego 2002 wynika, że gospodarstwa produkujące głównie na rynek (przeciętnie o powierzchni 11,9 ha i liczbie 1,6 pełnozatrudnionych osób), przeciętny miesięczny dochód na jednego zatrudnionego wynosił 485 zł, stąd: „presja procesów koncentracyjnych i specjalizacyjnych oraz znaczenie zatrudnienia pozarolniczego i pozarolniczych źródeł dochodów gospodarstw rolniczych”.

Rodzinne gospodarstwo rolne, jego charakter i wymagania jako miejsca pracy i źródła dochodów, jest małym biznesem podlegającym jego prawom, cechuje je niska konkurencyjność, małe możliwości inwestycyjne, niska wydajność pracy i niskie dochody, zależność od stanu rodziny, mała dostępność do rynku i kredytów, brak możliwości rynkowego wpływu na ceny niska odporność na niekorzystne warunki rozwojowe itp., przy jednoczesnej zewnętrznej presji na zwiększanie skali produkcji i jej efektywności, tj. likwidację części gospodarstw. „*Stawia to pod znakiem zapytania ważną cechę gospodarstwa rodzinnego, pewność utrzymania rodziny i dziedziczenia z generacji na generację*”. Z ocen rolników bieżącej koniunktury rolnej i perspektyw gospodarowania wynika, że: „*(...) skutkiem bezpośrednim wieloletniej dekonunktury (w latach 1993-2005) jest drastyczny brak oszczędności w gospodarstwach i brak środków finansowych na potrzeby produkcyjne i inwestycyjne,*” (pewne nadzieje stwarzają dopłaty bezpośrednie i coraz korzystniejsza sytuacja gospodarstw największych).

„*Obecne polskie rolnictwo indywidualne (chłopskie) potwierdziło tezę, że małe gospodarstwa rolne są jego trwałym komponentem strukturalnym.*” Utrzymują się one i odgrywają pewną rolę w jego rozwoju, są stałą formą towarzyszącą procesowi dostosowywania się rolnictwa do współczesnego wzrostu gospodarczego; zróżnicowane są oceny tych gospodarstw. W polityce rolnej różnych krajów małe gospodarstwa rolne traktuje się jako margines głównych tendencji rozwojowych, a rozwiązań problemów z nimi związanych poszukuje się na drodze pozarolniczej. Drugi sposób działania akcentuje potrzebę traktowania takich gospodarstw jako integralnej części rolnictwa kraju, wspierany jest ich rozwój, trwałość i możliwość wykorzystania potencjału produkcyjnego. Autor uważa, że: „*(...) w Polsce oba sposoby myślenia i postępowania powinny stanowić podstawę polityki rolnej, regionalnej i rozwojowej*”. W warunkach trudnego, konkurencyjnego rynku produktów i surowców rolnych, coraz szerzej wskazuje się na szanse stwarzane przez nisze produkcyjne i rynkowe (autor wyodrębnia i omawia

pięć grup produkcji i działalności gospodarczej tego typu); profil produkcyjny i organizacja gospodarstwa rolnego może charakteryzować się wielostronnością lub specjalizacją – produkcyjną, regionalną (lokalną).

VII. Rozwój gospodarki rodzinnej a strategia i program gospodarczy dla wsi i rolnictwa

1. Przemiany strukturalne rolnictwa rodzinnego w Polsce

„Kraje rozwinięte prowadzą określoną politykę strukturalną albo politykę wspierania rozwoju gospodarki rolnej, w tym szczególnie gospodarstw rodzinnych, często w formie złożonych systemów wspierania ich rozwoju” (subwencje, prawne regulacje gospodarki ziemią, zasady dziedziczenia, systemy cen rolnych, świadczenia dla ludności rolniczej, dochody rolnictwa, systemy kształcenia, rozwój instytucji rolnych i wiejskich, w tym związków rolniczych i spółdzielczości rolniczej itp.).

Według niektórych autorów, zakres i charakter przeobrażeń ustrojowych rolnictwa zachodzących w Polsce *„(...) urasta do rangi fundamentalnej reformy gospodarczej, pozwalającej na reformę strukturalną dotychczasowego skansenowego rolnictwa chłopskiego. Reforma strukturalna jest warunkiem wspierania rozwojowych gospodarstw, które mają lub wykorzystają szansę takiego rozwoju”*. Okres transformacji systemowej cechowały różne tendencje zmian struktury agrarnej – zahamowanie odpływu siły roboczej z rolnictwa zmniejszyło szanse zmian struktury agrarnej, natomiast prywatyzacja bezpośrednia (sprzedaż) zasobów ziemi państwowej oraz pośrednia (dzierżawy) sprzyjało procesom powstawania struktury agrarnej z dominacją gospodarstw większych i dużych. Stopniowo, ale systematycznie powiększa się przeciętny obszar chłopskich gospodarstw rodzinnych. Rozwiązanie problemów strukturalnych w polskim rolnictwie, w ocenie autora nie jest możliwe w najbliższych dekadach. Przemiany strukturalne w rolnictwie mają charakter permanentny i nieodwracalny i oznaczają ciągłą ewolucję charakteryzującą się zróżnicowanymi cechami, szczególnie procesem polaryzacji i procesem koncentracji. *„Nowsze poglądy opowiadają się za polityką wspierania przemian strukturalnych gospodarki rodzinnej i jednoczesnej polityki różnorodnych form interwencjonizmu rynkowego i rolnego”*.

Autor podziela pogląd, że: *„(...) zachodząca reforma restrukturyzacyjna musi mieć charakter kompleksowy, obejmujący całokształt spraw*

społeczno-gospodarczych, tzn. trzy zasadnicze działy: a) restrukturyzację obszarową i produkcyjną gospodarstw rolnych; b) system zachęt do odchodzenia z rolnictwa i wyzbywania się gruntów rolnych; c) tworzenie nowych miejsc pracy na obszarach wsi dla opuszczających rolnictwo i bezrobotnych rolników rolnych”.

Autor omawia strukturę sektora chłopskiego w Polsce w latach 1950-2002; jej podstawowe elementy kształtowały się następująco: w 1950 r. ogólna liczba gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha wynosiła (w tys.) 2762, średni obszar gospodarstwa 5,3 ha, udział ziemi w grupie gospodarstw powyżej 10 ha – 33,3 ha; odpowiednio w : 1960 – 2 937, 5,2, 33,1; 1970 – 2 935, 4,7, 35,0; 1980 – 2 390, 5,6, 35,7; 1990 – 2 138, 6,3, 42,7; 1996 – 2 041, 7,0, 52,6; 2002 – 1 952, 7,4, 58,4. Dane te wskazują kilka zjawisk występujących w strukturze rolnictwa polskiego w minionym półwieczu. (1) Zanik w dekadzie 1960-1970 tendencji przyrostu liczby gospodarstw rolnych o powierzchni UR powyżej 1 ha i powolny spadek liczby gospodarstw (łącznie w latach 1950-2002 o ponad 800 tys.); (2) Zapoczątkowanie procesu polaryzacji gospodarstw rolnych polegającej na zmniejszaniu się liczby gospodarstw w grupie obszarowej 5-10 ha w okresie 1950-2002 o 550 tys., tj. 13,5 p. proc. na rzecz przyrostu gospodarstw o powierzchni 1-5 ha i powyżej 10 ha, przy czym przyśpieszenie tego procesu nastąpiło w latach 1988-2002, (zwiększał się głównie udział gospodarstw o powierzchni 15 ha i więcej m.in. w wyniku prywatyzacji gruntów byłych ppgr). Procesy te miały bardzo słaby wpływ na zwiększenie średniego obszaru gospodarstwa, który wzrósł zaledwie o 2,1 ha, co nie poprawiło ogólnej struktury agrarnej, natomiast korzystnym zjawiskiem jest wzrost średniej powierzchni gospodarstw z grupy powyżej 10 ha do wielkości 32,9 ha oraz zwiększenie udziału ziemi w użytkowaniu tej grupy gospodarstw do 58,4 % ogólnych zasobów ziemi rolniczej.

Wynika z powyższego, że: *„rolnictwo polskie charakteryzuje duże rozdrobnienie struktury agrarnej i wszystkie związane z tym konsekwencje (przeludnienie, niski poziom techniczny, niska wydajność pracy, niewydolność dochodowa i niski potencjał inwestycyjny). Wpływa to negatywnie na stan i możliwości rozwojowe całej gospodarki narodowej (...) i ciąży negatywnie na dynamice rozwojowej kraju”.*

VII. 2. Rynek i interwencjonizm w rolnictwie

Na początku lat 90-tych wieś i rolnictwo zostały boleśnie dotknięte rezultatami wdrażania gospodarki rynkowej, a ludność rolnicza przeszła w bardzo krótkim okresie: *„(...) od akceptacji gospodarki rynkowej do jej zdecy-*

dowanej krytyki i negacji". Zapoczątkowana wówczas i nadal trwająca dyskusja dotyczy koncepcji polityki gospodarczej i polityki rolnej kraju, w tym interwencjonizmu na rynku rolno-spożywczym – ma znaczenie dla ludności rolniczej i dla konsumentów żywności. „*Wspieranie przez kraje rozwinięte polityki interwencyjnej na rynku rolnym ma bowiem szczególne znaczenie, co w Polsce jest w minimalnym stopniu akcentowane, dla utrzymania cen żywności na poziomie powszechnie akceptowalnym dla konsumentów także z niższych grup dochodowych (dla tych ostatnich także np. w USA są rozwinięte programy pomocy żywnościowej). Z idei wolnego rynku nie wynika, aby państwo mogło być zwolnione z troski o ludzi biednych, bezrobotnych, bezdomnych, pozbawionych możliwości kształcenia i ochrony zdrowia. Nie można współcześnie uznać za właściwe jakiegokolwiek rozwiązania ekstremalne: tylko wolny rynek versus tylko rynek interwencyjny. Ukształtowanie wyważonej strategii rynkowej dla wsi i rolnictwa, wykorzystującej zarówno zasady i walory rynkowe, jak i posługującej się narzędziami interwencjonizmu państwowego staje się ważnym zadaniem sił politycznych i gospodarczych kraju*". Autor uważa, że z badań i doświadczeń wynika, iż: „*nie ma tu praktycznie żadnego modelu teoretycznie czystego, a (...) podstawowym elementem współczesnej polityki rolnej większości krajów świata jest interwencjonizm rolny, oznaczający system rządowej interwencji w odniesieniu do rolnictwa, (przede wszystkim rynku, cen, produkcji i struktury agrarnej rolnictwa)*".

Autor podkreśla, że współczesna polityka rolna w realizacji przyjętych celów interwencyjnych dysponuje dużym zestawem różnorodnych instrumentów ekonomicznych i prawno-administracyjnych (występują w układzie: problemy - strategia- instrumenty). Autor wyodrębnia trzy grupy instrumentów: a) służących regulowaniu dochodów producentów (interwencja na rynkach, interwencja produkcyjna); b) służących całkowitemu lub częściowemu finansowaniu rolniczych badań naukowych, kształceniu rolników, komasacji gruntów, poprawie struktury agrarnej, melioracji itp.; c) udział państwa w kosztach rolniczej opieki społecznej, ulgach podatkowych oraz sprzyjaniu rolnictwu lub wiejskiej polityce fiskalnej.

W okresie transformacji (1989-2005) Polska znajdowała się „*w fazie przejściowej pomiędzy zburzonym rynkiem scentralizowanym a niepełnym wolnym rynkiem (...)* Największą słabością polskiej gospodarki żywnościowej i jej powiązań z rynkiem światowym był brak nowoczesnych instytucji rynkowych oraz dobrze zorganizowanych i silnych firm produkcyjnych i handlowych, gdyż nawet duża liczba drobnych, źle zorganizowanych i nieznanych firm nie zapewni prawidłowej obsługi rynku”. Autor zauważa, że słabości i ograniczenia rynkowe i strukturalne rolnictwa stworzyły w momencie wejścia Polski do UE szczególny problem

wyboru strategii postępowania w zakresie interwencjonizmu agrarnego, zwłaszcza dopłat bezpośrednich. *„Wybór dopłat bezpośrednich do powierzchni UR i rezygnacja z dopłat do produkcji oznacza rezygnację z możliwości szybkiej poprawy struktury agrarnej. Opcja ta natomiast przynosi jednoznaczne korzyści społeczne i polityczne – zwiększenie socjalnego charakteru polityki interwencyjnej i zahamowanie presji migracyjnej z rolnictwa, co chroni kraj przed dalszym szybkim narastaniem bezrobocia agrarnego”*.

Gospodarka rodzinna w rolnictwie polskim była do niedawna broniona, dzięki czemu w okresie gospodarki centralnie planowanej rolnictwo chłopskie znalazło się w szczególnej sytuacji, a mianowicie: *„(...) w warunkach nierynkowej gospodarki planowej, działało według zasad gospodarki rynkowej”*. Procesy transformacyjne spowodowały, że *„(...) rodzinna gospodarka chłopska znalazła się w ostrym kryzysie”*, którego źródła tkwią zarówno w podstawowych zasadach i cechach tych gospodarstw (np. ograniczenia wynikające z ich rodzinnego charakteru) oraz innych przyczyn, np. zewnętrznych wpływów otoczenia rolnictwa rodzinnego lub wewnętrznych. *„W rolnictwie polskim powstały posttradycyjne gospodarstwa chłopskie oraz została zapoczątkowana faza polskiego końca chłopów”*. Gospodarstwa rodzinne są trwałą formą organizacji rolnictwa, ale we współczesnych warunkach nie są trwałym gospodarstwem, zmuszanym do ciągłych przeobrażeń i procesów adaptacyjnych oraz zmian strukturalnych. Światowe doświadczenie rozwoju rolnictwa rodzinnego dowodzą, że coraz mniejsza liczba rolników wytwarza coraz większą i tańszą produkcję, przez co poziom i wzrost dochodów rolniczych zależy od liczby konsumentów przypadających na jednego rolnika. Wiąże się z tym procesy migracyjne ludności rolniczej, zmiany w strukturze rolnictwa, wielofunkcyjny rozwój wsi i inne, wymaga to współpracy, interwencji rządu oraz zrozumienia społeczności rolników i chłopów. Duża jest rola związków i organizacji wspierających procesy rozwojowe, których konsekwencją będzie zmniejszenie liczby gospodarstw i *„(...) przyśpieszona ich likwidacja”*.

VII. 3. Rolnictwo rodzinne a rozwój obszarów wiejskich

Autor krytycznie ocenia dotychczasowe programy rozwoju wsi i rolnictwa, ponieważ większość z nich miała charakter życzeniowy i mało zobowiązujący, nie tworzyła zatem podstawy do formułowania i realizacji długofalowej strategii rozwoju wsi. Szanse w tej dziedzinie stwarza WPR oraz polityka regionalna Unii. Wieś zatracza rolniczy charakter, coraz bardziej staje się wielofunkcyjna i nie może być identyfikowana z rolnictwem, a rolnictwo

coraz bardziej staje się zawodem. Od kilku dekad wielofunkcyjność rozwoju obszarów wiejskich należy do zasadniczych elementów kształtujących ekonomiczny mechanizm ewolucji rolniczej gospodarki rodzinnej. Coraz intensywniejszy jest proces ewolucji od wsi rolniczej do wsi wielofunkcyjnej (zrównoważonej): rolniczo-przemysłowej (rzemieślniczej), usługowej, rezydencjalnej itp. Przyspiesza się procesy przemian strukturalnych oraz urbanizacji obszarów wiejskich. Akcesja do UE stworzyła nowe możliwości aktywizacji społeczności gminnych, ich organizacji i finansowania. Gminę wiejską, zdaniem autora, uznać należy za podstawowe ogniwo mikroregionalnej struktury ekonomicznej i organizacyjnej wsi i obszarów wiejskich, obejmujące wszystkie działania (jak praca, kształcenie, zdrowie, kultura, produkcja, handel, obsługa ludzi i gospodarki, sport, wychowanie, porządek i współpraca, ład przestrzenny i komunikacja), dlatego ważne jest dążenie żeby była to jednostka silna i dobrze zorganizowana.

Niedorozwój cywilizacyjny wsi jest podstawowym problemem obecnego etapu rozwoju Polski, a wiąże się z nim: konieczność restrukturyzacji rolnictwa; kapitał ludzki stanowiący kluczowy czynnik rozwoju obszarów wiejskich; infrastruktura techniczna obszarów wiejskich; społeczności wiejskie, których cechy często odbiegają niekorzystnie od podstawowych wzorów społeczeństwa obywatelskiego. Rozwiązaniu tych problemów sprzyja nowa polityka rozwoju obszarów wiejskich przyjęta na lata 2004-2013.

Autor zwraca uwagę, że ze zmianami we WPR „(...) w Polsce, jak w innych krajach kapitalistycznych, tworzą się obszary niepewności wynikające z rygorów rynkowych, a dotyczące przede wszystkim czynnika pracy (racjonalizacji gospodarki i powstawania bezrobocia w dużej skali), kształcenia, gospodarstw rolnych (proces koncentracji i selekcji gospodarstw rodzinnych), ochrony zdrowia (urynkowanie służby zdrowia), spokojnej starości (możliwie niski udział państwa w finansowaniu emerytur) itp. To wszystko powoduje nową sytuację: lęk przed utratą pracy (w rolnictwie gospodarstwa), co staje się trwałą cechą gospodarki rynkowej i rodzi niepewność i frustrację”. Rozwiązania programowe dotyczące rolnictwa w takiej sytuacji muszą być określone przez państwo i ono musi sformułować zakres swoich obowiązków w stosunku do rolnictwa. Natomiast rolnicy muszą zdawać sobie sprawę z konsekwencji i obowiązków, jakie dotyczą ich działań, efektywności produkcji, inwestycji, oszczędności, nowych sposobów gospodarowania itp.

Zmiany w polityce wiejskiej UE umożliwiają przyspieszenie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce oraz likwidację opóźnienia cywilizacyjnego wsi polskiej, ale opracowania „(...) strategii rozwoju Polski do 2020 r.”, przewidują początek aktywnej przebudowy struktury agrarnej i przyspieszenie przepływu ludności ze wsi do miast dopiero w latach 2016-2020, co zdaniem autora jest realne i za czym przemawiają różne ustalenia. Zaznacza jedno-

cześnie, że rozwój wsi i rolnictwa w okresie 2004-2013 „(...) będzie związany z ogromnymi trudnościami wynikającymi z wielkiej konkurencyjności różnych celów strategicznych formułowanych dla całej gospodarki, ponadto zależęć będzie m.in. od stopnia realności strukturalnych zmian demograficznych i edukacyjnych na terenach wiejskich i zwłaszcza rozwiązań przyjętych w zakresie dwóch najostrzejszych zagrożeń, tj. bezrobocia i niewydolności dochodowej wsi.” Według ocen kilku instytutów badawczych, wśród rodzin wiejskich z gospodarstwem rolnym liczba bezrobotnych w 2002 r. wynosiła około 750 tys. osób, a wśród wiejskiej ludności nierolniczej 840 tys. osób (GUS poziom ten szacował na 1 180 tys. osób). Szacuje się, że w 2010 r. łączne bezrobocie wśród ludności wiejskiej wzrosło do 2,4 mln osób (tylko w latach 2001-2010 zasoby pracy na wsi zwiększą się o około 810 tys. osób). „Tak wysoki poziom bezrobocia stanowi zagrożenie, które trzeba przyjąć jako punkt wyjścia wszelkich ocen i sformułowań dotyczących polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz ich przyszłości”, ponieważ bezrobocie wiejskie powoduje negatywne skutki gospodarcze i społeczne, jak zmniejszenie się popytu rynkowego na wszelkie dobra i usługi; narastanie patologii życia we wszelkich jego przejawach; narastanie upośledzenia dzieci i młodzieży wiejskiej edukacyjnych i wychowawczych; narastanie procesów marginalizacji ludności bezrobotnej; narastanie możliwości wstrząsów społecznych i naruszania równowagi społecznej na wsi. Wymienione i inne skutki bezrobocia np. przyśpieszona konsumpcja zasobów i oszczędności, ubożenie bezrobotnych i ich rodzin powodują: „(...) niebezpieczne zjawiska naruszania spójności społecznej kraju, w tym równowagi pomiędzy obszarami wiejskimi i zurbanizowanymi, jednocześnie pogłębiają się różnice pomiędzy wsią a miastem oraz wewnątrz wsi”. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju zwrócił uwagę na „(...) zachodzące współcześnie procesy osłabiające wpływ państwa na politykę regionalną skierowaną na wyrównywanie dysproporcji rozwojowych i spójność terytorialną (...) Na terenie Polski należy spodziewać się narastania i pogłębiania dysproporcji rozwojowych (...) W tej sytuacji dystrybucja środków UE będzie raczej nakierowywana na wzmocnienie rozwoju w biegunach wzrostu, dając szanse jedynie wybranym obszarom, a polityka regionalna UE opierać się będzie na dynamizowaniu rozwoju w obszarach metropolitalnych”.

Autor bardzo krytycznie ocenia stan i procesy w przestrzennym zagospodarowaniu kraju. Dla rozwoju wsi i rolnictwa coraz większe znaczenie mają elementy kształtujące przestrzeń wiejską i rolniczą jako środowisko życia ludzkiego. W krajach rozwiniętych akcentowane są możliwości wynikające z uprzemysłowienia obszarów wiejskich, turystyki, ochrony środowiska, zamieszkania ludności pozarolniczej na terenach wiejskich. „Z doświadczeń światowych wynika, że przy korzystnych uwarunkowaniach gospodar-

czych (np. wzrost PKB w tempie 6-9% rocznie w ciągu 15-20 lat) wyraźniejsze przemiany wsi i rolnictwa dokonują się co najmniej w okresie jednej generacji (...) Na znaczne unowocześnienie obszarów wiejskich, łącznie z rolnictwem, należy liczyć raczej w okresie kilku dekad". Autor zwraca uwagę, że nowe programy rozwoju obszarów wiejskich w UE cechuje: „(...) pragnienie zachowania stabilnej równowagi pomiędzy ciągłością i zmianami”. Polityka rozwoju obszarów wiejskich będzie koncentrować się na trzech głównych celach: wspieranie poprawy konkurencyjności gospodarki rolnej i leśnej; zapewnienie istotnego wkładu gospodarki rolnej i leśnej w ochronę środowiska i kształtowanie krajobrazu; wspieranie poprawy jakości życia na obszarach wiejskich i zróżnicowanie działalności gospodarczej.

VII. 4. Strategia rozwoju rolnictwa rodzinnego

Stan wiedzy ekonomiczno-rolniczej, socjologicznej i społecznej, doświadczenia światowe itp., pozwalają na sformułowanie i próby realizacji różnych koncepcji rozwoju rolnictwa rodzinnego, tj. niezbędnych jego przystosowań do nowych warunków działalności. Oznacza to potrzebę przewyższenia niekorzystnych zjawisk występujących w rolnictwie, jak relatywnie niska efektywność, wysokie koszty produkcji itd., jest to proces skomplikowany i kosztowny. Istota dzisiejszej „kwestii rolnej” polega na niemożliwości efektywnego użycia zasobów pracy rolniczej z przystosowaniem do wymogów gospodarki rynkowej, otwartej na wymianę w skali światowej, (inaczej mówiąc: „kwestia rolna oznacza nadal istniejące sprzeczności w złożonym układzie stosunków społecznych i gospodarczych wewnątrz rolnictwa i trudności jego włączenia w proces rozwoju kraju”). Strategia rolna, jeżeli ma sprzyjać interesom długoterminowym rolnictwa, musi uwzględniać co najmniej dwie istotne zasady: zgodności i związku przyjmowanej strategii rolnej z ogólną strategią rozwoju gospodarczego kraju oraz równowagi interesów producentów rolnych i konsumentów żywności, a także zobowiązań i możliwości wynikających z uczestnictwa i realizacji WPR. Dopiero to stwarza szansę sformułowania rozsądnego wyboru narzędzi polityki rolnej. Polska wchodzi w okres rozwojowy, w którym tendencja likwidacji części gospodarstw będzie kontynuowana i przyspieszana, co umożliwi efektywne gospodarowanie, obiektywne działanie mechanizmów rynkowych, rozwój technologii itp., ale będą również negatywne cechy tego procesu.

Autor prezentuje kilka scenariuszy dotyczących rolnictwa, zależnych od przyjętej strategii jego rozwoju, np. sformułowany przez A. Wosia oraz post-transformacyjny model autorstwa T. Hunka, obejmujący cztery segmenty:

a) formowanie segmentu rolnictwa socjalnego, w którym gospodarstwa domowe bazują głównie na dochodach socjalnych; b) nowy segment wiejskich gospodarstw domowych posiadających ziemię rolniczą, ale nie prowadzących produkcji rolniczej; c) segment rolnictwa tradycyjnego, drobnych gospodarstw o niskiej produkcji towarowej na rynek lokalny i przejawiających pozarolniczą aktywność gospodarczą na obszarach wiejskich; d) segment agrobiznesu, gospodarstw relatywnie wysoko towarowych rolników – przedsiębiorców podejmujących ryzyko działań innowacyjnych.

Podwójna transformacja systemowa, z jednej strony od systemu gospodarki centralnie planowanej, z drugiej zaś związana z akcesją Polski do UE, stwarza problem wyrównywania (konwergencji) poziomu PKB w ramach UE-25. Zdaniem niektórych ekonomistów, w latach 2004-2014 można oczekiwać: „*intensywnej konwergencji w sektorze rolnym Polski*” w wyniku realizacji WPR (i dopływu środków finansowych z Unii), ale drugą stroną – ekonomiczną i społeczną – tego rozwoju jest dywergencja, czyli: „*wielokierunkowe odkształcenia, dewiacje aktywności ekonomicznej poszczególnych ludzi, instytucji i przedsiębiorstw*”. W wyniku podwójnej transformacji ustrojowej ukształtowały się dwa podejścia (drogi) do rozwoju gospodarki rolniczo-żywnościowej. Pierwsza – industrialna (charakterystyczna dla okresu uprzemysłowienia), druga określana jako ekologiczna – nowe podejście do rozwoju gospodarki rolniczo-żywnościowej w krajach na średnim poziomie rozwoju gospodarczego, jak np. Polska (w tej koncepcji określonej jako rolnictwa społecznie zrównoważonego). Ocenia się, że możliwości rozwojowe drogą industrialną już się wyczerpały i wzrasta znaczenie rozwoju ekologicznego, który: „*uwalniając od potrzeby użytkowania części zasobów ziemi, jest jednym z najefektywniejszych narzędzi zrównoważonego i ekologicznego rozwoju rolnictwa*”, przy czym warunki rolnictwa społecznie zrównoważonego najlepiej spełniają rodzinne gospodarstwa chłopskie. Autor nie ukrywa, że do tej koncepcji drogi rozwojowej rolnictwa rodzinnego odnosi się z pewnym dystansem, ale współczesny problem rolniczy Polski oznacza poszukiwanie dróg, sposobów i uwarunkowań, tj. określenie strategii rozwoju rolnictwa rodzinnego.

VIII. Zakończenie

O przyszłości rolnictwa rodzinnego w Polsce Autor pisze m.in.:

1. Rolnictwo rodzinne w Polsce to proces przechodzenia od dominacji rolnictwa chłopskiego do rolnictwa farmerskiego w najbliższych dekadach,

- co wynika z drogi rozwojowej rolnictwa światowego, tj. ewolucji od gospodarki chłopskiej do towarowych form rodzinnych.
2. *„Rodzinne gospodarstwo rolne, jego charakter i wymagania jako miejsca pracy i źródła dochodów, jest w istocie małym biznesem podlegającym prawom drobnego biznesu”*, co przy presji zewnętrznej powoduje ciągłą i bezwzględną likwidację części gospodarstw i podważa *„pewność utrzymania rodziny i dziedziczenia z generacji na generację”*. Z tego wynika m.in. potrzeba radykalnego zwiększenia możliwości wzrostu zatrudnienia na obszarach wiejskich jako podstawowego elementu konstrukcyjnego strategii rozwojowej wsi i rolnictwa w Polsce.
 3. Występuje zasadnicza prawidłowość polegająca na tym, że udział rolnictwa w wydatkach konsumentów na żywność systematycznie się zmniejsza i zmierza ku wielkości 10%, co jest ważnym ograniczeniem produkcyjnym i dochodowym gospodarki rolnej. Dlatego *„(...) każde reformowanie gospodarki rolnej musi oznaczać niezbędny proces zmniejszania się liczby (ale nie upadku) gospodarstw rolnych, proces ten musi być kontynuowany i przyśpieszany (...) Z tego wynika potrzeba odejścia od tradycyjnej strategii obrony gospodarstw chłopskich w jej dotychczasowym kształcie i charakterze (...) Obecny model chłopskiego rolnictwa rodzinnego (...) można widzieć jako system farmerskich gospodarstw rodzinnych, zróżnicowanych, dobrze wyposażonych i zorganizowanych, znajdujących się w ciągłej zmianie i ewolucji oraz zintegrowanych w jednostkach systemu agrobiznesu. Nie ma jednak dotąd realnej analizy tego rozwoju”*.
 4. Nowe uwarunkowania rozwoju polskiego rolnictwa (polityki rolnej), wynikają z następujących założeń: potrzeby zachowania i rozwoju rodzinnych gospodarstw (farm) rolnych; uwzględniania interesów konsumentów żywności oraz zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju; potrzeby ukształtowania wydajnego i efektywnego systemu pozarolniczych ogniw agrobiznesu w Polsce. Założenia te są niezwykle ważne, a ich właściwe ulokowanie w strategii rozwojowej UE i Polski jest i będzie w przyszłości głównym problemem rolnictwa europejskiego. Coraz wyraźniej widoczne jest równoczesne podważanie tradycyjnie rozumianej trwałości gospodarki rodzinnej w rolnictwie i zrozumienie jej ewolucji ku coraz większej skali produkcji (dochodowy mechanizm koncentracji), oznacza to także zmianę funkcji i celów gospodarki rolnej, co: *„(...) w konsekwencji staje się głównym problemem kontrowersji polityki rolnej i strategii rozwoju rolnictwa rodzinnego w Polsce”*.
 5. Główną grupę polskiego rolnictwa stanowi 175 tys. gospodarstw rolnych, które wytwarzają produkcję towarową brutto o wartości od 30 tys. zł do 1 miliona zł i więcej rocznie na 1 gospodarstwo; wytwarzają one 82% łącznej produkcji towarowej brutto i 72% produkcji towarowej netto

(w tej grupie są też gospodarstwa nierodzinne, były ppgr). Ważną grupę stanowi 319 tys. gospodarstw z produkcją towarową brutto 10-30 tys. zł/gospodarstwo rocznie. Obie grupy gospodarstw zapewniają około 1,8 mln miejsc pracy w rolnictwie, a w dość długim okresie „(...) powinny stanowić zbiór rolniczych gospodarstw rozwojowych, m.in. odpowiedzialnych za utrzymanie samowystarczalności polskiego rolnictwa”. Poza tym „(...) nie należy dążyć do bardzo szybkiego eliminowania gospodarstw niskotowarowych, bo nie ma innych, które tanio wytwarzają produkcję zwierzęcą, warzywniczą, sadowniczą itp. Eliminacja tych gospodarstw może spowodować utratę około 700 tys. miejsc pracy dla osób w wieku produkcyjnym. Ponadto eliminacja gospodarstw niskotowarowych nie pozwoli utrzymać równowagi ekologicznej w rolnictwie”. Pozostałe 900 tys.-1 mln gospodarstw to gospodarstwa o bardzo niskiej towarowości. W ostatnim 15-leciu został przyspieszony proces koncentracji gospodarstw pomimo trudności związanych z ograniczeniami pozarolniczego rynku pracy i popytu na produkty rolnicze.

6. Proces transformacji i integracji w ramach UE zapoczątkował traktowanie produkcji rolniczej jako surowca rozpoczynającego proces przetwórstwa i konsumpcji, w którym konsument żywności jest rzeczywistym kreatorem popytu, natomiast rolnictwo w całym łańcuchu żywnościowym jest najsłabszym ogniwem. Wynika z tego potrzeba wspierania sektora rolniczego, żeby w możliwie szerokim zakresie uczestniczył „(...) w kreowaniu i podziale wartości dodanej na rynku żywnościowym”.
7. Rolnictwo rodzinne dysponuje istotnymi walorami: względną obfitością zasobów ziemi rolniczej (ok. 0,40 ha UR na 1 osobę), korzystną (ale ocenianą jako nadmierną) liczbą i strukturą ludności zatrudnionej, niskimi kosztami pracy, przyrodniczą i ekologiczną jakością środowiska rolniczego, korzystnym położeniem w stosunku do rynków zagranicznych itp., ale konieczna jest stała poprawa efektywności nakładów produkcyjnych oraz przesunięcie części zasobów pracy do działów pozarolniczych o wyższych wskaźnikach wydajności i dochodowości, co wymaga polityki prozatrudnieniowej, strukturalnej itp.
8. Przyszłość rolnictwa polskiego i głównej jego części, tj. rolnictwa rodzinnego (indywidualnego) określają podstawowe elementy prognozy rozwojowej i strategii rozwoju wsi i rolnictwa, co obejmuje m.in. przemiany strukturalne, potrzebę zagospodarowania potencjału produkcyjnego, znacznie przekraczającego obecne i przyszłe zapotrzebowanie na produkcję rolną; wskazuje się na potrzebę kierowania dużych środków na otoczenie rolnictwa, finansowanie zwłaszcza poczynań zwiększających możliwości zatrudnienia i wzrostu dochodów ludności rolniczej i wiejskiej (według prognoz PAN potrzebne jest wyprowadzenie z rolnictwa do dziedzin po-

zarolniczych co najmniej 1,5-2,0 mln ludzi w nim zbędnych oraz zasadnicza zmiana struktury rolnictwa). W ocenie Autora: „(...) szczególnie trudne są do realizacji wnioski dotyczące przyspieszonych przemian strukturalnych, ponieważ na obecnym etapie rozwoju Polski rolnictwo rodzinne spełnia funkcje produkcyjne, społeczne, rozwojowe i socjalne”.

9. „W obecnych warunkach rozwoju gospodarczego Polski (kraju biednego w stosunku do krajów najbogatszych i bogatego w stosunku do krajów najbiedniejszych) rolnictwo rodzinne znalazło się na drodze i pod presją otoczenia rynkowego i społecznego wymagającego przyspieszenia zmian przystosowawczych do tych warunków”.
10. Potrzebne przyspieszenie procesów wyrównawczych (konwergencji) w ramach 25 państw członkowskich UE: „(...) praktycznie powinno to oznaczać realizację idei podwojenia polskiego PKB możliwie w najkrótszym czasie”, przy możliwie wysokim tempie wzrostu gospodarczego. Obejmuje to oczywiście podstawową strategię, tj. konwergencję (wzrost i wyrównanie) rolnictwa (gospodarki żywnościowej) w ramach UE. Oznacza to dążenie do efektywnego wykorzystania szans i możliwości zewnętrznych sił rozwojowych rolnictwa, szczególnie gospodarki chłopsko-rodzinnej, wynikających z procesu transformacji systemowej działania rolniczych i pozarolniczych sił adaptacyjnych, polityki rolnej, rynku i interwencjonizmu, agrobiznesu i konkurencyjności, możliwości wykorzystania zasobów pracy i kapitału oraz procesów integracyjnych i globalizacyjnych.

Robert Korsak jest emerytowanym pracownikiem KRUS.