

# Ubezpieczenia w rolnictwie

Materiały i Studia



---

KASA ROLNICZEGO UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO  
WARSZAWA 2002

**UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE  
MATERIAŁY I STUDIA**

**Kwartalnik  
Nr 3 (15) 2002 r.  
ISSN 1507-4757**

**Wydawca**

Fundusz Składkowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników

**Rada Programowa**

Przewodniczący – prof. dr hab. Błażej Wierzbowski, zastępca przewodniczącego – mgr Marek Jarosław Hołubicki (Prezes Zarządu Funduszu Składkowego), członkowie: prof. dr hab. Paweł Czechowski, mgr Kazimierz Daszewski, mgr Ryszard Gocłowski, prof. dr hab. Wojciech Józwiak, prof. dr hab. Marek Kłodziński, prof. dr hab. n. med. Danuta Koradecka, dr n. med. Andrzej Kosiniak-Kamysz (Przewodniczący Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników), adw. Zbigniew Kotowski, prof. dr hab. Henryk Rafalski, dr Klemens Romanowski, prof. dr hab. Jerzy Zagórski, prof. dr hab. Andrzej Zieliński, mgr Maria Zwolińska.

**Redakcja**

Marek Ciepliński (redaktor naczelny), Kazimierz Pałkowski,  
Marek Piątkowski (z-cy redaktora naczelnego)  
Maria Lewandowska (sekretarz redakcji)  
Jolanta Socha (redaktor techniczny)  
Barbara Jaworska

**DTP**

Magdalena Maksymowicz

**Skład i druk**

Wydział Poligrafii KRUS  
Warszawa, ul. Mińska 25  
Tel. 810-30-00, 810-27-13  
Zam. nr 518/02

**Adres redakcji**

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego  
00-608 Warszawa, Al. Niepodległości 190  
tel. (0-22) 825-80-63, 825-69-01  
fax 825-95-97, 825-16-39

## W numerze

### **Organizacja, ekonomika i problemy społeczne**

Rola wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich  
w procesie integracji

*Marek Kłodziński*

5

Polski system rent strukturalnych

*Maria Magdalena Ociepa*

22

### **Ustawodawstwo i orzecznictwo**

Hipoteczne zabezpieczenie i egzekucja należności  
z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników  
– część II

*Włodzimierz Gawrylczyk\**

33

Świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego,  
chorobowego i macierzyńskiego  
w świetle orzecznictwa sądowego

*Ewa Jaworska-Spićak*

57

\* Autora przepraszamy za błąd w nazwisku w spisie treści 14. numeru czasopisma.

Wykaz wybranych aktów prawnych związanych z działalnością  
Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

*Igor Sadowski*

68

### **Ubezpieczenia na świecie**

Nowe znaczenie prewencji w świetle zachodzącej ewolucji  
i jej wymiar międzynarodowy z perspektywy Francji

*Kazimierz Pątkowski*

82

### **Recenzje i noty**

Ziemia, kapitał, praca w rolnictwie

*Robert Korsak*

95

### **Dokumentacja i statystyka**

*pod redakcją Kazimierza Daszewskiego*

112

## Rola wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich w procesie integracji

*„ (...) polityka rolna dotyczy coraz mniejszej liczby mieszkańców wsi i dlatego należy ją zmienić na nowy typ polityki, określanej polityką wobec obszarów wiejskich. Polityka ta musi mieć charakter kompleksowy i dlatego winna obejmować zagadnienia należące do kompetencji wielu resortów. Doświadczenia krajów Unii Europejskiej wskazują, że nie jest to zadanie łatwe, wymaga bowiem identyfikacji najważniejszych problemów ekonomicznych, społecznych, demograficznych, ekologicznych itd. oraz określenia priorytetów w ich rozwiązywaniu. ”*

Ukształtowana dotychczas struktura gospodarcza obszarów wiejskich nie jest w stanie zapewnić mieszkańcom wsi – na akceptowanym społecznie poziomie – źródeł utrzymania. Zmniejszaniu się roli rolnictwa w gospodarce obszarów wiejskich nie towarzyszy w początkowej skali proces wielofunkcyjnego rozwoju wsi. Wprowadzanie na wsi nowych pozarolniczych kierunków gospodarczych, a co za tym idzie, wzmocnienie nierolniczego rynku pracy, wymaga głębokich zmian, których materia jest na tyle złożona, że powinny być poprzedzone ogólnonarodową dyskusją. Rozwiązanie problemów wsi będzie kosztowne zarówno w wymiarze społecznym, jak i gospodarczym, dlatego proponowane kierunki zmian muszą uzyskać powszechne zrozumienie, gdyż koszty ich będzie ponosić całe społeczeństwo. Wieś jest wartością ogólnonarodową, dlatego jej problemy nie mogą być tylko problemami mieszkańców wsi.

W dyskusji nad przyszłym kształtem obszarów wiejskich trzeba, oprócz spraw produkcji rolnej, podkreślać wagę takich elementów, jak zachowanie wiejskiego krajobrazu, produkcję zdrowej żywności, wartości rekreacyjne, kulturowe itd. Na wsi ponad 1/3 ogółu jej mieszkańców nie jest związana z rolnictwem, a bezrobocie w 80% skupia się właśnie w tej grupie mieszkańców. Dlatego

społeczeństwo polskie szybciej zaakceptuje wzrost wydatków na niezbędne przekształcenia strukturalne obszarów wiejskich niż na samo rolnictwo.

Procesy zmian, którym poddawane jest rolnictwo, będą w dalszym ciągu prowadziły do zmniejszenia zapotrzebowania na ziemię i pracę, takie są bowiem prawidłowości rozwoju tego działu produkcji i kwestionowanie ich wydaje się zajęciem jałowym. Rozwazać należy, w jaki sposób zasoby te wykorzystać z pożytkiem poza rolnictwem. Zagospodarowanie ich, przy jednoczesnym restrukturyzowaniu rolnictwa stanowić powinno główny cel długookresowej polityki gospodarczej wobec wsi.

Istnieje konieczność silniejszego podkreślania i akceptowania spraw wsi i rolnictwa, gdyż problemy te nie docierają do świadomości szerszego, zwłaszcza pozawiejskiego, kręgu odbiorców.

Wieś i rolnictwo (gospodarstwo rolne) odegrały ważną rolę w łagodzeniu skutków transformacji i wchłonęły dużą część siły roboczej, „wypchniętej” przez inne działy gospodarki. Jest to zarówno ekonomiczny, jak i moralny argument za wsparciem rozwoju wsi przez resztę społeczeństwa.

Modernizacja wsi i rolnictwa nie będzie w Polsce możliwa bez wsparcia z funduszy unijnych. Zarówno okres przedakcesyjny, jak i później członkostwo w Unii, stwarzają polskiej wsi historyczną szansę nadrobienia zaległości cywilizacyjnych i ekonomicznych. Polska może uzyskać znacznie większe środki na rozwój obszarów wiejskich niż na wsparcie cenowe produktów rolnych. Coraz większe w przyszłości środki budżetowe mogą być przesuwane z interwencji rynkowej na zasilanie programów rozwoju infrastruktury, wspieranie przedsiębiorczości, tworzenie nowych – poza rolnictwem – miejsc pracy. Problemem i zagrożeniem w tym zakresie jest zbyt wolny proces budowy struktur instytucjonalnych niezbędnych do wdrożenia unijnej polityki rolnej i polityki strukturalnej. Polska powinna jak najszybciej starać się dostosować do standardów polityki rozwoju regionalnego, jakie są przyjęte w UE. Dostosowanie to oznacza konieczność poniesienia nakładów na zbudowanie w Polsce infrastruktury nowoczesnej polityki regionalnej w postaci instytucji, procedur, instrumentów itd. Zbyt późne podjęcie takich działań prowadzić może do niewykorzystania możliwości, które stwarza przyszłe członkostwo.

---

## 1. Charakterystyka obszarów wiejskich

---

Przyjmując definicję, że za obszary wiejskie uznaje się całość obszaru kraju poza terytorium miast, to w Polsce aż 93,4% obszaru należy zakwalifikować do obszarów wiejskich. 2/3 tej powierzchni to obszary związane

z produkcją rolniczą. Obszary wiejskie są bardzo zróżnicowane i podobnie jak w Unii Europejskiej można je podzielić na cztery grupy:

- dynamicznie rozwijające się obszary wiejskie położone w pobliżu ośrodków miejskich i turystycznych,
- podupadające obszary, których przetrwanie i dalszy rozwój może być uzależniony od zróżnicowania lokalnej ekonomii oraz pobudzenia rodzimego potencjału w postaci rozwoju turystyki, produkcji, rzemiosła, usług itd.,
- pośrednie obszary między wymienionymi powyżej typami to tradycyjnie powiązane z gospodarką rolną, ale posiadające dość dobrą infrastrukturę, pozwalającą na stosunkowo łatwy dostęp do centrów miejskich,
- wyludnione lub wyludniające się obszary z leżącą odłogiem, porzuconą ziemią, gdzie należy zachować dalej minimalne zatrudnienie poprzez rozwój turystyki i leśnictwa.

Na obszarach wiejskich w 1996 r. żyło 14,7 mln osób, co stanowiło 38,1% ogółu ludności kraju. Dokładnie tyle samo osób (14,7 mln) mieszkało na wsi w 1980 r., co oznacza, że wieś polska pod względem liczby ludności wykazuje długookresową stabilizację. Omawiając odsetek ludności wiejskiej należy zaznaczyć, iż jest on silnie zróżnicowany w poszczególnych rejonach kraju. W 1993 r. w 11. województwach ludność wiejska stanowiła ponad 60% ludności, a w 9 województwach nie przekraczała 30%. W 1996 r. z indywidualnymi gospodarstwami rolnymi na wsi związanych było blisko 7,5 mln osób, czyli 50,9% ludności wiejskiej. Natomiast związki z produkcją rolną wykazuje około 28% ludności kraju. Należy jednak zaznaczyć, iż związki te mają bardzo zróżnicowany charakter i połączone są bardzo często z innymi pozarolniczymi źródłami dochodów. W okresie od 1998 r. liczba osób mających ściślejsze związki z produkcją rolną wzrosła znacznie, co było wynikiem kryzysu gospodarczego objawiającego się dużym bezrobociem. Pracę w mieście utracili w pierwszej kolejności właściciele małych gospodarstw rolnych. Nastąpił „powrót do rolnictwa” dość dużej liczby chłopów-robotników, czyli tak zwanej wiejskiej ludności dwuzawodowej.

Polska jest więc nadal krajem o silnych cechach wiejskich i rolniczych. Jednak odsetek osób czerpiących dochody wyłącznie z rolnictwa jest niewielki. Ze spisu powszechnego 1996 r. wynika, że spośród użytkowników gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha tylko 11,5% utrzymywało się z pracy we własnym gospodarstwie rolnym, natomiast z mieszanych źródeł dochodów, ale z przewagą dochodów z rolnictwa, odsetek ten przekraczał nieco 30%. Na podkreślenie zasługuje fakt, że funkcjonująca w wielu statystykach liczba czynnych zawodowo w rolnictwie (28%) jest bardzo myląca, tak jak myląca jest licząca ponad 2 mln liczba gospodarstw rolnych, z których około 50% nie powinno figurować w spisie, gdyż produ-

kują tylko na potrzeby własne lub wytwarzają znikomą ilość towarów na rynek.

Omawiając liczbę ludności wiejskiej, dla pełniejszego obrazu należy dodać, iż 45% bezrobocia w kraju dotyczy terenów wiejskich. W 2001 r. na wsi polskiej zarejestrowanych było 1 236 tys. bezrobotnych, a bezrobocie ukryte (zbędne osoby w gospodarstwach rolnych) szacuje się na 700-800 tys. osób (oczywiście tych dwu wielkości nie można sumować). Sytuacja dochodowa ludności wiejskiej jest znacznie gorsza niż ludności miejskiej. Przeciętny dochód ogólny na 1 osobę jest o 25% niższy w rodzinach rolniczych, jednak trzeba zaznaczyć, że jest to norma dla krajów o podobnym stopniu rozwoju jak Polska. Mało natomiast mówi się o niskiej wydajności pracy rolników, niższym wykształceniu i bardziej ulgowym traktowaniu ich przez politykę podatkową.

O ile w działach pozarolniczych po 1990 r. szybko wzrastała społeczna wydajność pracy, to w rolnictwie nastąpił spadek wydajności podstawowych czynników produkcji. W gospodarstwach rolnych wynosi ona 1/4 przeciętnej wydajności pracy w gospodarce narodowej. Udział rolnictwa w PKB zmniejszył się tylko w jednym, w 1990 roku z 12% do 7%. W strukturze dochodów ludności wiejskiej szybko rośnie udział rent i emerytur, a także zasiłków dla bezrobotnych, przy czym bezrobocie wiejskie to przeważnie bezrobocie długotrwałe i większość bezrobotnych straciła już prawa do zasiłków. Dochody transferowe, w postaci rent i zasiłków, stanowią obecnie podstawę egzystencji ponad 1/3 ludności, czyli dla 5 mln osób. Od 1985 r. do 1995 r. liczba rencistów i emerytów w grupie rolników podwoiła się. Mimo że do rolnictwa trafiło w 1999 r. około 12% całości wydatków budżetowych, co stanowiło 16 mld złotych, to 9,6% stanowiła pomoc socjalna, a tylko 2,4% aktywne formy wspierania rolnictwa. W latach 1991-1999 nakłady bezpośrednie z budżetu państwa na produkcję wzrosły 4-krotnie, a wydatki o charakterze socjalnym 9-krotnie. Struktura tych wydatków jest oczywiście niewłaściwa, ale nie ma innej metody podtrzymywania dochodów ludności wiejskiej. Dlaczego, mimo tych wydatków, dochody rolników spadają? Odpowiedź jest jedna:

- w polskim rolnictwie nie rozwiązano problemu konieczności wzrostu wydajności pracy,
- nie stworzono zachęt do restrukturyzacji rolnictwa,
- nie podjęto żadnych działań w związku z istnieniem ogromnej liczby gospodarstw nie uczestniczących w rynku,
- nie podjęto wystarczających działań celem poprawy wykształcenia ludności wiejskiej.

Z reprezentacyjnych, ogólnokrajowych badań wynika, że 80% polskich rolników przyjęło strategię przetrwania. Nie mają zamiaru dokonywać zmian w swych gospodarstwach, celem przystosowania ich do wolnego rynku.



Pogarszająca się sytuacja dochodowa ludności wiejskiej, jak również fakt, że na wsi mieszka wiele osób nie związanych z rolnictwem, wymaga budowy nowej strategii rozwoju terenów wiejskich, w której to strategii tworzenie nowych pozarolniczych miejsc pracy jest zadaniem pierwszoplanowym.

---

## 2. Polityka wiejska

---

W Polsce obszary wiejskie stanowią 93% terytorium kraju, w Unii Europejskiej – 80%. W UE tylko 15% ludności mieszka na wsi, w Polsce – 38%. Rolnictwo jest obecnie miejscem pracy 6,5% osób zawodowo czynnych w EU, a Polsce w rolnictwie pracuje ok. 20% zasobów aktywnej ogólnokrajowej siły roboczej. Tylko tych kilka liczb wskazuje na odmienną skalę problemów, z jakimi mamy do czynienia w Polsce.

W polityce odnośnie terenów wiejskich w krajach UE można wydzielić trzy zasadnicze fazy:

- 1) pierwsza faza była nastawiona na podniesienie poziomu życia rodzin wiejskich poprzez modyfikację struktury agrarnej i modernizację rolnictwa;
- 2) druga faza polega na zatrzymaniu ludności wiejskiej na zamieszkiwanych przez nią obszarach, poprzez tworzenie zatrudnienia pozarolniczego. Jest to faza tak zwanego małego uprzemysłowienia terenów wiejskich, w której obecnie coraz większy nacisk kładzie się na turystykę i rekreację;
- 3) najbardziej aktualna faza trzecia zachęca społeczności lokalne, aby same dokonały oceny sytuacji społeczno-ekonomicznej swych obszarów i zaproponowały programy ich rozwoju, nie licząc na odgórne decyzje.

Polska musi realizować te trzy fazy równocześnie. Musimy jednocześnie modernizować rolnictwo, zabiegać o proces małego uprzemysłowienia terenów wiejskich – dywersyfikację ich gospodarki i włączać w procesy decyzyjne społeczności lokalne, tworzyć nową infrastrukturę itd. Aby to osiągnąć, trzeba mieć świadomość otaczających nas realiów, dysponować wiedzą warunkującą prawidłowość wyborów i decyzji i, oczywiście, posiadać program gwarantujący sukces. Nie może to być program, o którym po paru miesiącach zapomnimy, co w nim zawarliśmy i będziemy realizować filozofię, że dalej to jakoś będzie. Takich strategii nie realizowanych konsekwentnie, odłożonych na półkę z różnych przyczyn, mamy w gminach sporo. Niektóre gminy tworząc strategię, chcą spełnić wyłącznie formalny wymóg jej posiadania, nie zdając sobie sprawy, jak ważne jest to narzędzie w procesie zarządzania gminą.

W Polsce na problemy obszarów wiejskich patrzy się często przez pryzmat rolnictwa. Często zakłada się, że za rozwój tych obszarów odpowiedzialna jest polityka rolna państwa. W polityce rolnej jednak w zbyt małym stopniu uwzględnia się potrzeby rozwoju obszarów wiejskich i ludzi nie posiadających gospodarstw rolnych. Tymczasem oczywistym jest fakt, że większość problemów dochodowych ludności wiejskiej nie rozwiąże się za pomocą polityki rolnej. Polityka rolna nie stworzy nowych miejsc pracy, tak niezbędnych na wsi. Ponadto niski odsetek ludności rolniczej uzależnionej od dochodów z pracy w rolnictwie zmniejsza wrażliwość polskiego rolnictwa na instrumenty klasycznej polityki rolnej – zarówno tej polegającej na wspieraniu cen, jak i polityki strukturalnej w rolnictwie. Można przeto łatwo wykazać, że rozwój obszarów wiejskich, a przede wszystkim rozwój ich funkcji pozarolniczych, stanowi jeden z najważniejszych czynników modernizacji rolnictwa. Rolnictwu trudno będzie się restrukturyzować przy niezmiennym otaczającym go świecie. Polskiemu rolnictwu potrzebna jest pompa ssąca, która wyciągnie nadmiar ludzi pracujących w rolnictwie i stworzy dla nich nowe miejsca pracy, ale nie w dużych, zatłoczonych aglomeracjach miejskich, tylko na wsi. Musimy sobie uświadomić, a przede wszystkim wytłumaczyć rolnikom, iż mimo że rolnictwo stanowi bardzo ważną gałąź gospodarki wiejskiej, to równie ważny i wymagający wsparcia z budżetu państwa jest rozwój terenów wiejskich w postaci np. rozwoju infrastruktury, oświaty, rzemiosła, usług itd.

Rozwój terenów wiejskich staje się kluczowym problemem, bowiem 1/3 rodzin ludności wiejskiej to rodziny nie dysponujące ziemią, a ponad 50% ludności czynnej zawodowo na wsi nie pracuje w rolnictwie. Tak więc polityka rolna dotyczy coraz mniejszej liczby mieszkańców wsi i dlatego należy ją zmienić na nowy typ polityki, określanej polityką wobec obszarów wiejskich. Polityka ta musi mieć charakter kompleksowy i dlatego winna obejmować zagadnienia należące do kompetencji wielu resortów. Doświadczenia krajów Unii Europejskiej wskazują, że nie jest to zadanie łatwe, wymaga bowiem identyfikacji najważniejszych problemów ekonomicznych, społecznych, demograficznych, ekologicznych itd. oraz określenia priorytetów w ich rozwiązywaniu. W Polsce trwają prace nad stworzeniem koncepcji polityki wiejskiej.

Bardzo ważnym dokumentem w tym zakresie był „*Pakt dla Rolnictwa i Obszarów Wiejskich*”. Niestety, z powodu krótkowzroczności działaczy rolniczych związków zawodowych, nie wszedł on w życie. Program SAPARD również wykracza daleko poza problemy samego rolnictwa. Na podstawie kredytu Banku Światowego stworzono Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich, który jest konsekwencją wcześniej przyjętego dokumentu rządowego zatytułowanego „*Spójna Polityka. Strukturalna. Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa*”.

Program Aktywizacji realizuje trzy główne cele:

- zwiększenie pozarolniczego zatrudnienia,
- wsparcie procesów wzmocnienia samorządów i rozwoju regionalnego,
- pomoc w budowaniu potencjału instytucjonalnego niezbędnego do wykorzystania funduszy UE.

Aktywizacja gospodarcza terenów wiejskich staje się bardzo ważnym składnikiem polityki regionalnej. „Agenda 2000” – aktualny dokument przedstawiony w 1997 r. przez Komisję Europejską, określa rozwój obszarów wiejskich jako główne wyzwanie przyszłości. Tego typu kierunek rozwoju jest zbieżny ze zmianą sposobu myślenia, jaka dokonuje się w Polsce, od podejścia typowo sektorowego rolniczego do wspierania procesów całościowego rozwoju wsi, uznającego obszary wiejskie za przestrzeń do życia, działalności gospodarczej i rekreacji. Dowodem zmian dokonujących się w polityce wiejskiej jest także program SAPARD, w którym połowa środków jest przeznaczona na cele produkcji rolniczej, a połowa na rozwój przedsiębiorczości, infrastrukturę, szkolenia itd.

---

### **3. Bariery rozwoju wielofunkcyjnego obszarów wiejskich**

---

W tworzonej obecnie strategii rozwoju terenów wiejskich istotną rolę odgrywa idea wielofunkcyjnego rozwoju. Wielofunkcyjny rozwój terenów wiejskich polega głównie na znacznie większym niż dotychczas zróżnicowaniu gospodarki wiejskiej, a więc odejściu od monofunkcyjności, polegającej głównie na produkcji surowców rolniczych. Rozwój wielofunkcyjny to nic innego, jak wkomponowanie w wiejską przestrzeń coraz więcej nowych funkcji pozarolniczych. O ważności i pierwszoplanowej roli tego zagadnienia niech świadczy dodatkowo fakt, że na ogólną liczbę gospodarstw w Polsce (ponad 2 mln), 2,4% (49 tys.) nie prowadzi żadnej produkcji, 12,7% (260 tys.) produkuje wyłącznie żywność dla siebie, 37% (746 tys.) sprzedaje produkty przeciętnie za 1,2 tys. zł rocznie. Tak więc 52% gospodarstw w Polsce nie produkuje niczego lub produkuje tylko na potrzeby własne, albo sprzedaje tak mało, że trudno to nazwać produkcją towarową i trudno z niej żyć. Należy zatem sądzić, że żadna polityka rolna nie poprawi losu rodzin zamieszkujących te 52% gospodarstw; dla nich niezbędna staje się polityka, która stworzy im nowe źródła dochodów na terenach wiejskich.

Tereny wiejskie posiadają cały szereg atutów, które stopniowo nabierać będą coraz większego znaczenia, są to: tańsze budownictwo, tańsza żywność

ność, lepsze warunki środowiska naturalnego, tańsza siła robocza. Aby uruchomić mechanizm napędzający rozwój terenów wiejskich, należy zapewnić szereg niezbędnych warunków, sprowadzających się – ogólnie rzecz biorąc – do tego, aby prywatni inwestorzy widzieli korzyści inwestowania i pracy na wsi. Aby wieś w walce konkurencyjnej z miastem o nowe miejsca pracy wykorzystywała te wyżej podane atrybuty, musi uzyskać wsparcie w zakresie rozwoju infrastruktury i jakości wykształcenia.

**Infrastruktura jest szkieletem każdej gospodarki i jej niedorozwój na wsi stanowi istotny problem.** Z wieloletnich obserwacji wynika, że relacje pomiędzy ogólnym poziomem społeczno-gospodarczym, rozwojem infrastrukturalnym a rozwojem przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, mają charakter sprzężeń zwrotnych. Dlatego rozwój infrastruktury ma podstawowe (aczkolwiek niewystarczające) znaczenie w ożywieniu gospodarczym terenów wiejskich. Bez telefonu, dobrych dróg, wodociągów, kanalizacji, dostaw energii, prywatny kapitał nie będzie inwestował na wsi. W zakresie rozwoju infrastruktury ekonomicznej na wsi polskiej dokonał się wyraźny postęp. Zasadniczo wzrosła liczba abonentów telefonicznych, przyłączeń wodociągowych i kanalizacyjnych. Zdecydowanie mniej korzystną sytuację odnotowujemy w zakresie infrastruktury społecznej. Zakłada się niesłusznie, że jej rozwój w naturalny sposób zharmonizowany zostanie w przyszłości z rozwojem gospodarczym regionu i wzrostem podstawowych dziedzin infrastruktury ekonomicznej. Pomimo wielu pozytywnych przemian polską wieś nadal cechuje niski przeciętnie poziom infrastruktury i bardzo duże jej zróżnicowanie przestrzenne.

Działania w sferze poprawy warunków infrastrukturalnych wsi powinny z jednej strony zmierzać do niwelowania drastycznych różnic w tym względzie, z drugiej zaś do wypracowania koncepcji (następnie jej realizacji) rozwoju lokalnych ośrodków wzrostu (wsi kluczowych, centrów rozwoju), mogących pełnić w układzie gminy rolę stymulatora rozwoju gospodarczego. W koncepcji tworzenia centrów rozwoju należy przyjąć, że najbardziej efektywnym sposobem ożywienia gospodarki jest wyselekcjonowanie ograniczonej liczby korzystnie usytuowanych ośrodków wiejskich i rozwijanie ich jako lokalnych centrów wzrostu. Za taką koncepcją rozwoju terenów wiejskich przemawia także ograniczona liczba środków na rozwój infrastruktury, dlatego ich koncentracja, a nie rozpraszanie, może ożywić wiele małych miasteczek i miejscowości gminnych.

Tworzenie lokalnych centrów rozwoju mogłoby być powiązane z realizacją koncepcji „minimum standardu cywilizacyjnego wsi”, niezbędnego do włączenia się w proces rozwoju społeczno-gospodarczego zintegrowanej Europy. Takie minimum należałoby określić jako wielkość wskaźnikową (orientacyjną), np. gminne centrum powinno posiadać: ośrodek zdrowia,

wodociągi i kanalizację, ośrodek kultury, sprawne telefony, ośrodek informacji gospodarczej i socjalnej itp.

**Niezmierznie ważną barierą rozwoju obszarów wiejskich jest niski poziom wykształcenia ludności.** Już przed rokiem 1989 luka edukacyjna między wsią a miastem, oraz między rolnictwem i innymi działami, była znaczna. Zmiana warunków systemowych po 1989 r. znacznie pogorszyła dostęp ludności wiejskiej do kształcenia, zwłaszcza na poziomie wyższym. Zubożenie wsi zwiększyło znaczenie bariery finansowej w dostępie do wyższej uczelni, uwidoczniła się również niekorzystna struktura aspiracji edukacyjnej społeczności wiejskiej. Przejście do gospodarki rynkowej uwidoczniło ogromne znaczenie wykształcenia, szczególnie wiedzy ekonomicznej, niezbędnej dla efektywnego funkcjonowania w środowisku rynkowym. Zapoczątkowane w Polsce w 1989 r. zmiany, spowodowały duży popyt na specjalistów o wysokich kwalifikacjach i wyższym wykształceniu ze strony szybko rozwijającego się sektora prywatnego. Tymczasem dystans poziomu wykształcenia między miastem a wsią utrzymuje się i jest bardzo wysoki. Odsetek ludności miejskiej mającej wyższe wykształcenie jest pięciokrotnie wyższy niż ludności wiejskiej. Absolwenci wyższych uczelni pochodzenia chłopskiego stanowią niewiele więcej niż 9% absolwentów kończących studia dzienne. Polska wieś stoi przed ogromnym zagrożeniem, polegającym na pogłębianiu się zapaści oświatowej. Realizacja polityki przez państwo w zakresie inwestowania w kapitał ludzki w Polsce pokazuje, w konfrontacji z innymi potrzebami, że co roku następują kolejne ograniczenia nakładów służących rozwojowi jednostki. Tymczasem badania wykazują ogromny wpływ wykształcenia na efektywność gospodarowania. W moim najgłębszym przekonaniu, najważniejsze bariery rozwoju obszarów wiejskich tkwią w ludziach, a nie w dostępności do środków rzeczowych czy finansowych (choć należy docenić znaczenie tych dwu pozostałych). Poprawa sytuacji w tej dziedzinie wymaga działań na szczeblu narodowym. Bariera znacznie gorszego wykształcenia ludności wiejskiej ma wiele konsekwencji, np. niski poziom aspiracji i niedocenywanie wykształcenia jako warunku poprawy własnej sytuacji dochodowej, co powoduje niską aktywność w celu realizacji własnych potrzeb i potrzeb społeczności lokalnych. Tak więc polska wieś, poza środkami rzeczowymi czy finansowymi, potrzebuje przede wszystkim wiedzy, motywacji, skłonności i umiejętności współdziałania. Wykształcenie staje się czynnikiem, który zadecyduje o tym, czy rejony wiejskie wyrwą się z kręgu ubóstwa i niedorozwoju. Już teraz wyraźnie widać, że niejednokrotnie gminy wiejskie o dobrych warunkach rozwoju osiągają mierne rezultaty. Natomiast na mapie Polski można znaleźć gminy o niekorzystnych warunkach, które potrafiły przezwyciężyć obiektywne trudności. Obserwując sukcesy tych gmin, nieodparcie nasuwa się wniosek, że motorem ich rozwoju są ludzie, którzy

potrafią wykorzystać lokalny potencjał oraz umieją zintegrować miejscowe elity i pobudzić je do nieszablonowych działań. Społeczności lokalne, które wybrały do samorządów wykształconych ludzi, rozumiejących zasady gospodarki rynkowej, wygrywają walkę z konkurencją o inwestorów, środki pomocowe i inne atrybuty niezbędne do rozwoju gminy.

**Wśród barier hamujących rozwój terenów wiejskich wymienić należy dość słabo rozwiniętą infrastrukturę instytucjonalną**, która wspierałaby proces ożywienia gospodarczego wsi polskiej. Przez instytucje socjologowie rozumieją na ogół wszelkie wytwory życia społecznego, które wpływają na postępowanie jednostek i grup społecznych w sposób względnie trwały, ukierunkowując działanie ludzi i zwiększając przewidywalność owych działań. Z punktu widzenia ekonomistów, właściwie ukształtowane instytucje podnoszą efektywność działań ludzkich i zmniejszają tzw. koszty transakcyjne. Jakość infrastruktury instytucjonalnej, w ramach której zachodzą procesy gospodarcze, jest głównym czynnikiem decydującym o sukcesie lub niepowodzeniu różnych krajów w rozwoju gospodarczym. W Polsce, po rozpadzie instytucji związanych z poprzednim systemem, wytworzyła się „pustka instytucjonalna”, która jest stopniowo zapełniana instytucjami nowego typu. Brak lub słabość pewnych instytucji można uznać za istotną barierę rozwoju obszarów wiejskich. Można mówić np. o całkowitym rozpadzie spółdzielczości wiejskiej, a świadomość znaczenia samorządności z trudem toruje sobie drogę wśród rolników. Obserwuje się zbyt wolne tempo rozwoju instytucji tworzonych spontanicznie, oddolnie przez obywateli. Przy dezintegracji społeczeństwa wiejskiego tego typu organizacje (np. Gminne Centra Rozwoju Przedsiębiorczości lub Stowarzyszenia Rozwoju Lokalnego) spełniają bardzo ważną rolę odtwarzającą tkankę społeczną, kreującą liderów życia społeczno-gospodarczego wspierając rozwój przedsiębiorczości. Dochodzą do tego ograniczenia wynikające ze słabości lub braku odpowiednich instytucji należących do tzw. infrastruktury ekonomicznej (banki, związki producentów, organizacje rynkowe itd.). Brakuje też szeregu instytucji szczebla centralnego, które zajmowałyby się rozwojem obszarów wiejskich. Reasumując fragment rozważań dotyczący bariery instytucjonalnej należy stwierdzić, iż braki w tym zakresie ograniczają skuteczność i efektywność działań społeczności lokalnych i nie sprzyjają mobilizacji społecznej, będącej jednym z warunków rozwoju lokalnego i całego kraju.

**Wśród omawianych barier rozwojowych nie można pominąć bariery małej aktywności społeczności wiejskiej.** Rozwój lokalny jest wynikiem inicjatyw oddolnych i jest on realizowany najczęściej przez samych mieszkańców terenów wiejskich. Dotychczasowe obserwacje skłaniają do bardzo umiarkowanego optymizmu co do aktywności ludności terenów wiejskich na

rzecz lokalnego rozwoju. Panuje dość powszechne przekonanie, że losy gminy zależą od bliżej nieokreślonych władz centralnych, a nie od jej mieszkańców, co stanowi dość istotną barierę rozwoju. Uaktywnienie lokalnej ludności, przełamanie barier i postaw roszczeniowych a także oczekiwań, że ktoś inny rozwiąże problemy, to ogromne zadanie dla władz, których sposób komunikowania się ze społeczeństwem wymaga radykalnej zmiany. Wzrost zaangażowania pojedynczych osób, organizacji i instytucji na rzecz lokalnego rozwoju wymaga od władzy podzielenia się nie tylko pracą, ale i możliwością wpływania innych na zapadające decyzje. Jest to temat ogromnej wagi. Praca z ludźmi, umiejętne oddziaływanie na obywateli, podnoszenie ich wiedzy, to często najważniejszy klucz do sukcesu. Postawy bierne utrwaliła i utrwala polityka wszelkich zasiłków dla ludzi biednych i bezrobotnych. Zasiłki, dawanie pieniędzy (często za bezczynność i brak jakiegokolwiek inicjatywy), wygasza ludzkie aspiracje. Trzeba zmienić filozofię ich przydzielania. W każdej polskiej gminie, w każdym miasteczku jest wiele do zrobienia, chociażby w zakresie czystości, utrzymania istniejącej infrastruktury. Dawanie zasiłków demoralizuje ludzi. Zasiłek może być przydzielony, ale po wykonaniu określonej pracy na rzecz gminy.

**W strategii rozwoju terenów wiejskich znaczące miejsce poświęcić należy środowisku naturalnemu.** Sytuacja ekologiczna na obszarach wiejskich i rolniczych w Polsce jest bardzo zróżnicowana. Mamy w Polsce liczne rejonry o bardzo czystym środowisku przyrodniczym i jednocześnie rejonry bardzo silnie skażone. Fakt ten powinien być należycie uwzględniony w polityce rolnej, polityce wobec obszarów wiejskich i polityce regionalnej. W Polsce toleruje się wytwarzanie żywności na terenach silnie zanieczyszczonych, gdzie zawartość elementów szkodliwych dla zdrowia przekracza dopuszczalne normy. Jednocześnie mamy niewykorzystane należycie tereny nadające się do produkcji żywności ekologicznej o najwyższych standardach. Jednym z ważnych priorytetów instytucji publicznych i fundacji ekologicznych powinna być edukacja ekologiczna ludności wiejskiej, gdyż w tej dziedzinie zaniedbania są szczególnie duże.

Zasoby naturalne są ważnym, ale często niedocenianym kapitałem gmin wiejskich. Ożywienie gospodarcze gminy nie może oznaczać degradacji środowiska. Domy, kościoły, młyny, strumyki, zagajniki są takim samym dziedzictwem kulturowym jak obyczaje, religia, stroje ludowe, język. Społeczności gminne winny być bardziej świadome faktu, że w tej dziedzinie należy również prowadzić dalekosiężną politykę. Wieś oczywiście nie może stać się skansenem, ale nowe potrzeby życiowe, nowe kierunki rozwoju gospodarczego winny zachować równowagę między nowoczesnością a potrzebami ochrony tego, co wiąże się tradycyjnie z pojęciem terenów wiejskich. Zachowanie krajobrazu wiejskiego, który dewastowaliśmy zbyt długo, jest ważnym

zadaniem we wszystkich planach rozwoju. Niezbędne staje się przygotowanie i wdrożenie pakietu działań proekologicznych na obszarach wiejskich, zawierających takie działania, jak: upowszechnianie wiedzy o wpływie działalności rolniczej i rolniczego sposobu życia na środowisko, przygotowanie mapy terenów ekologicznie zdegradowanych i sposobu wyeliminowania produkcji żywności na tych terenach oraz wsparcie konwersji tych terenów na inne cele służące rozwojowi społeczności tam żyjących, upowszechnianie budowy kanalizacji, oczyszczalni ścieków i sposobów utylizacji odpadów itd.

---

#### 4. Rola kapitału społecznego

---

Proces negocjacyjny z Unią Europejską wchodzi w decydującą fazę. Wszyscy zastanawiają się, czy sumy, jakie Polska ma otrzymać, to mało czy dużo. Dopłaty bezpośrednie dla rolników budzą najwięcej emocji. Zbyt mało natomiast dyskutuje się nad stopniem spełnienia przez Polskę wymagań stawianych przez Unię Europejską. Wydaje się, że na formalnych kryteriach sprawa się nie kończy. Nasza słabość jako kandydata do UE polega zupełnie na czymś innym. Jesteśmy grubo poniżej poprzeczki, której wysokość w rozwiniętej gospodarce określają: poziom i jakość wykształcenia, a co za tym idzie, także jakość pracy codziennej oraz poczucie odpowiedzialności obywatelskiej. Bez solidnej pracy w pogoni za łatwym pieniądzem wiele, albo wszystko, można zepsuć. Fakt ten musimy także uwzględnić jako czynnik przeszkadzający w procesie integracji, dokładając wszelkich starań, aby go stopniowo minimalizować. W Polsce została rozerwana podstawowa tkanka społecznego zaufania, oparta przede wszystkim na uczciwości.<sup>1</sup> Ten element na wsi i małych miasteczkach w UE występuje znacznie częściej niż w Polsce. Na zachodzie Europy działają naturalne, obyczajowe regulatory w postaci opinii społecznej. Złodziej jest złodziejem i lokalna społeczność umie to nazwać po imieniu. Dobro wspólne, gminne, jest dobrem wspólnym, nie bezpiecznym – dobrem, o które się dba. Przestępcy traktowani są jako obcy i społeczność stara się ich pozbyć. A u nas niemal na oczach wszystkich demontowane są linie wysokiego napięcia, tory kolejowe, nagrobki, giną posadzone krzewy i postawione w parku ławki. Niestety, ten proces demoralizacji pogłębia się. Ludzie nie dotrzymują terminów, władze nie odpowiadają na korespondencję obywateli, toleruje się oszustwa i kradzieże, nie egzekwuje się kar. W życiu politycznym staje się normą, że kto nie wykorzysta swojej szansy, aby się dorobić, traktowany jest niepoważnie. Powstaje więc pyta-

---

<sup>1</sup> Skarga B., 1999, *Nie mam złości do losu*. *Gazeta Wyborcza*, 23-24 października.



nie: jak ten proces zatrzymać, jak rozpocząć transmisję do społeczeństwa dobrych obyczajów, zasad uczciwości itd. Niewątpliwie największą rolę, gdy szukamy dobra w procesie współczesnej socjalizacji, należy przypisać szkole. Od szkoły w dużym stopniu zależy, czy zachęci dzieci do uczenia się, odkrywania świata wartości, czy też zda je na łaskę telewizji, ulicy i dyskotek. Jakość nauczycieli, ich przykład, umiejętność rozróżniania tego co cenne, wola przekazania dzieciom innych wartości niż te, które często przekazują rodzice nadużywający alkoholu – to fundamenty dobrej edukacji. Optymistyczny jest fakt, że młodzi ludzie w Polsce cenią sobie coraz bardziej wykształcenie. Wykształceni ludzie to podstawa życia społecznego, przejawiają oni bowiem więcej racjonalności, więcej refleksji, a często i więcej bezinteresowności.

Wizerunek Polski w społeczeństwach krajów UE nie jest najlepszy. Bierze się on nie tylko ze współczesnych, ale i historycznie uwarunkowanych stereotypów postrzegania naszego kraju. Stereotypy te będą stopniowo zamierać, jeśli zdołamy (pod względem wykształcenia, czystości, kultury zachowania itd.) upodobnić się do krajów zachodnich. Polska w ostatnim dziesięcioleciu zmieniła się diametralnie. Zmieniają się sklepy, domy, ulice. Świat rzeczy zaczyna wymuszać także pewne zmiany w zachowaniu, chociażby takie, że jak zainwestowało się np. w infrastrukturę, to trzeba o nią dbać. W Polsce nie można jednak dopuścić, aby w naszym awansie cywilizacyjnym powstała zbyt duża luka między elitami a biedną częścią społeczeństwa, na ogół gorzej wykształconą. Najpewniejszym sposobem, aby do tego nie doszło, wydaje się rewolucja edukacyjna. Jeśli chcemy niwelować różnice między nami a krajami UE, to należy więcej łożyć na edukację. Kosztem tego, co i tak nie jest zdolne do życia (nierentownych gałęzi gospodarki, do których trzeba dokładać) należy uczyć wszystkich, których nauczyć jeszcze można. Jest to niezbędne nie tylko dlatego, że człowiek wykształcony łatwiej znajduje pracę lub nawet sam potrafi ją sobie stworzyć, ale dlatego, że ludzie niewykształceni nigdy nie będą głosować za żadnymi reformami. Z kolejnych badań CBOS wynika, że  $\frac{3}{4}$  Polaków uważa, że warto się kształcić i że trzeba mieć co najmniej średnie wykształcenie. Pozostaje pytanie otwarte: jak ten wzrost aspiracji edukacyjnych Polaków przełoży się na decyzje rządu zrezygnowania z czegoś w budżecie na rzecz edukacji. Jest to największe wyzwanie cywilizacyjne, przed którym stoimy.

Kapitał społeczny jest fundamentem rozwoju. Bez niego nasz udział w UE będzie niepełny. Gospodarka, o której tak wiele się mówi, nie rozwiąże wszystkich naszych problemów, w tym najważniejszego, jakim jest bezrobocie. Na całym świecie mamy recesję. Kiedy gospodarka kraju zwalnia, to niestety, nie można liczyć na przyrost miejsc pracy. Polska jest ciągle krajem przemysłowo-rolniczym, a pukająca do naszych drzwi rewolucja informatyczna spowoduje dalsze komplikacje w postaci zmniejszenia armii pracow-

ników najemnych. Dlatego w naszej sytuacji potrzebna jest strategia zagospodarowania istniejącej siły roboczej i stworzenia ludziom zajęcia na przyszłość. Jest to najbardziej palący problem nie tylko w Polsce, ale i w innych krajach. Zdaniem amerykańskiego ekonomisty, Jeremego Rifkina,<sup>2</sup> należy dużą uwagę przywiązywać do tworzenia kapitału społecznego poprzez rozwinięty system więzi społecznych. Więzy społeczna jest podstawą rozwoju więzi gospodarczych. Dlatego należy inwestować w człowieka, a nie tylko w fabryki, hotele i drogi. Jakość naszego życia, w dużym stopniu, zależy od międzyludzkich relacji. W czasach globalizacji gospodarki, gdy Polska wtopi się w nową strukturę Unii Europejskiej, istnieje potrzeba odbudowy, jak najszybciej, lokalnej społeczności, instytucji społeczeństwa obywatelskiego itd. Jeśli tego etapu budowy społeczeństwa obywatelskiego nie uwzględnimy w strategii rozwoju naszego kraju i obszarów wiejskich, to zagubione, samotne jednostki będą szukać oparcia u populistów, szowinistów, ekstremistów. Ponieważ ten proces staje się w Polsce faktem, to warto się zastanowić nad przyczynami: co zepsuliśmy, co nam się nie udało, o czym zapomnieliśmy i co można poprawić. Na pewno społeczeństwo polskie, w tym wiejskie, nie dojrzało do radykalnych zmian w swym dotychczasowym postępowaniu, ale być może gotowość taka pojawi się, kiedy większy nacisk położymy na oświatę i kulturę. Być może ludzie lepiej wykształceni będą gotowi organizować się i popierać reformy, domagać się zmian.

Na wsi polskiej, na skutek pogarszającej się sytuacji ekonomicznej, potęgają się postawy roszczeniowe. Bezradność społeczności wiejskiej, szczególnie w regionach objętych strukturalnym bezrobociem, przybiera niepokojące rozmiary. Młodzież wiejska słabo identyfikuje się ze wsią jako środowiskiem życia. Inteligencja wiejska nie „reprodukuje się”. Co lepsi uciekają ze wsi. Charakter zmian dokonujących się na wsi zagraża polskiej transformacji. Eksperti zwracają uwagę, że narastające problemy ludności wiejskiej już dawno powinny stać się problemem całego kraju, a nie tylko wsi. Proces integracji europejskiej, upatrywany jako szansa dla Polski, nie znajdzie zrozumienia w środowisku wiejskim.

Na wsi polskiej mieszka dziś blisko połowa polskich bezrobotnych, co razem z emerytami i rencistami, stanowi 75% mieszkańców wsi. Inny problem stanowią rolnicy, właściciele mało wydajnych gospodarstw. Oczywiście, istnieje grupa (15%) gospodarstw rozwojowych oraz powstająca grupa przedsiębiorców wiejskich, które razem stanowią główne aktywa społeczne wsi.<sup>3</sup> Jednak o przyszłym wizerunku wsi rozstrzygnie młodzież wiejska. Nie

---

<sup>2</sup> Rifkin J., 2001, *Schyłek siły roboczej na świecie i początek ery postrynkowej*. Wydawnictwo Dolnośląskie.

<sup>3</sup> Szafraniec K., 2001, *Wieś wobec szans i zagrożeń procesu transformacji – dynamika zmian*. *Wieś i Rolnictwo*, nr 3. s. 7; Szafraniec K., 2001, *Wieś i młode pokolenie wsi wobec szans i zagrożeń procesu transformacji*. IRWiR PAN, Warszawa, maszynopis.

będzie to zmiana korzystna i szybka – tak jakbyśmy chcieli. Młodzież wiejska uczy się bowiem głównie (70%) w najgorszych szkołach zawodowych, studenci pochodzenia wiejskiego stanowią 10% ogółu studentów w kraju, a sytuacja materialna rodziców nie pozwala na pokrycie kosztów kształcenia dzieci. Dlatego rolą państwa jest inwestowanie w kapitał ludzki tak, aby wyzwolić pokłady optymizmu, a zredukować pesymizm, który hamuje podejmowanie różnorodnych inicjatyw wiejskich. Aby właściwie ukierunkować działania w tym względzie, potrzebne są prace badawcze, które oddzielią narosłe mity od rzeczywistości. Równoległe z inwestycjami w kapitał ludzki na wsi, niezbędne jest wspomaganie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, a więc tworzenie nowych miejsc pracy, infrastruktury itd. Badania cytowanej już K. Szafraniec wykazują, że wieś nie odwraca się plecami do rozpoczętych w Polsce przemian, jest tylko zmęczona ich kosztami i nie ufa politykom, którzy je moderują.

---

## Podsumowanie

---

Doświadczenia wielu gmin w Polsce udowodniły, że władze lokalne mogą odegrać bardzo istotną rolę w aktywizowaniu lokalnej gospodarki. Czas gminom został dany jednakowy – jedne wykorzystały go lepiej, inne gorzej, przegrywając walkę konkurencyjną o środki, inwestorów, turystów itd. Przyczyna jest na ogół jedna, jest nią sprawny wójt i samorząd, który potrafi właściwie wykorzystać potencjał gminy, trafnie obrać główne kierunki rozwojowe oraz uruchomić rezerwy tkwiące w lokalnym społeczeństwie.

Celem tworzonej koncepcji rozwoju terenów wiejskich zarówno w skali krajowej, regionalnej jak i lokalnej, powinno być zarówno uchronienie szczególnie wartościowych cech obszarów wiejskich przed degradacją, jak i wsparcie wielofunkcyjnego rozwoju tych obszarów. Widoczne i odczuwalne rezultaty procesu rozwojowego ze względu na ogromne, wieloletnie zaniedbania, nie nastąpią zbyt szybko. Potrzebna jest duża cierpliwość, klimat życzliwości dla ludzi przedsiębiorczych i popularyzacja udanych inicjatyw wiejskich. Potrzebne jest też ogromne wsparcie państwa w postaci inwestycji infrastrukturalnych oraz stworzenia szeregu ulg dla kapitału prywatnego inwestującego na wsi. Rynek samoistnie nie zmieni faktu, że kapitał płynie do regionów już rozwiniętych. Dlatego w tym zakresie potrzebna jest ingerencja państwa, w celu rozpoczęcia procesu małego uprzemysłowienia terenów wiejskich.

Procesy transformacji zachodzące w Polsce, doprowadziły do upadku części drobnego przemysłu w wielu małych miasteczkach, co stanowi ważną przyczynę osłabienia gospodarczego wsi. Należałoby obecnie dążyć, aby

nastąpił wzrost zapotrzebowania na lokalne produkty i wyroby rzemieślnicze i starać się o „wyprowadzenie” z miast na tereny wiejskie niektórych fragmentów działalności gospodarczej. Dla pobudzenia inwestycji związanych z rozwojem przedsiębiorczości na terenach wiejskich nie wystarczy stworzenie sprzyjającego klimatu zachęcającego inwestorów. Muszą być stworzone mechanizmy przyciągania inwestycji poprzez takie instrumenty, jak:

- a) zapewnienie inwestorom odpowiednich terenów,
- b) tworzenie programów stymulowania zakładania oddziałów i filii dużych przedsiębiorstw na wsi,
- c) realizacja programów podnoszenia kwalifikacji ludności wiejskiej,
- d) wdrażanie programów pomocy doradczej dla właścicieli firm,
- e) preferencyjne traktowanie inwestorów przez władze lokalne.

Działania te mogłyby doprowadzić do procesu „małego uprzemysłowienia” terenów wiejskich.

Trudno jest odpowiedzieć na pytanie, jak dalece uda się w polskich warunkach zaktywizować gospodarkę wiejską. Z całą pewnością będzie to zależało w dużym stopniu od przedsiębiorczości, której rozwój nastąpi, gdy:

- wieś i przestrzeń wokół niej zachowa swą atrakcyjność jako miejsce zamieszkania i pracy,
- satysfakcja z ponoszonego przez ludzi przedsiębiorczych ryzyka znajdzie społeczną akceptację i uznanie,
- rozwój gospodarczy oprze się na wewnętrznym potencjale terenów wiejskich,
- przyjmie się metodę drobnych kroków i zadba o ciągłość pracy nad aktywizacją terenu,
- utrzyma się istniejące jednostki gospodarcze i rozwinięte nowe,
- zbuduje się potencjał doradczy zarówno w odniesieniu do przedsiębiorców, jak i do pracodawców,
- zwiększy się nakłady na badania rozwoju przedsiębiorczości na terenach wiejskich,
- ogólnopolska polityka gospodarcza wykaże większe zrozumienie znaczenia gospodarki wiejskiej i zaprzestanie inwestowania wyłącznie w dużych aglomeracjach,
- nastąpi aktywizacja lokalnego patriotyzmu i regionalnej świadomości gospodarczej, co powinno znaleźć swój wyraz w większym utożsamianiu się przedsiębiorcy i lokalnego społeczeństwa z miejscem zamieszkania,
- szkolnictwo włączy się aktywnie w kształtowanie postaw przedsiębiorczych wśród młodzieży.

Stan rozwoju obszarów wiejskich w Polsce, który należy ocenić dość krytycznie, wymaga zarówno przygotowania kompleksowej koncepcji rozwoju, jak i stworzenia szeregu niezbędnych instytucji i instrumentów wdrażania

nia owej koncepcji. Ani stan rolnictwa, ani niedorozwój terenów wiejskich, nie są barierą integracji Polski z Unią Europejską. Zasadniczy problem polega na tym, że wejście Polski do Unii przy obecnych strukturach rzeczowych i instytucjonalnych oznaczałoby niezdolność do pełnego uczestnictwa w korzyściach, jakie płyną z integracji. Dlatego trzeba szybko przygotowywać polską wieś do „gry” o korzyści z integracji. Od stopnia naszego przygotowania się do tej gry zależy będzie wielkość wygranej.

*Prof. dr hab. Marek Kłodziński jest Dyrektorem Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk w Warszawie.*

*Maria Magdalena Ociepa*

## **Polski system rent strukturalnych**

*Polska, która dąży do członkostwa w Unii Europejskiej, pod względem struktury agrarnej zdecydowanie odbiega od istniejących w Unii standardów. W Europie Zachodniej w rolnictwie zatrudnionych jest zaledwie kilka procent społeczeństwa, w Polsce – kilkadziesiąt. Takie proporcje źle wróżą konfrontacji krajowego, rozdrobnionego i często niedochodowego rolnictwa, z unijnym, bardziej nowoczesnym, a przede wszystkim dotowanym. Ponadto wiele gospodarstw rolnych w Polsce jest zbyt małych, aby zapewnić utrzymanie w warunkach gospodarki rynkowej. Dlatego też jednym z postulatów komisji zajmujących się dostosowaniem polskiego rolnictwa do wymogów Unii Europejskiej była konieczność przemian strukturalnych w kierunku koncentracji gruntów ornych i powstania dużych produkcyjnych gospodarstw rolnych.*

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie,<sup>1</sup> która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2002 r., w podstawowych założeniach oparta jest na rozwiązaniach obowiązujących w prawie Unii Europejskiej, czyli zawartych w rozporządzeniu Rady EWG nr 2079/92 z 30 czerwca 1992 r.<sup>2</sup> oraz rozporządzeniu Rady WE nr 1257/1999 z 17 maja 1999 r.,<sup>3</sup> z uwzględnieniem specyfiki polskiego rolnictwa oraz obowiązującego ustawodawstwa w zakresie świadczeń emerytalno-rentowych dla rolników.

Głównym celem ww. ustawy jest przede wszystkim poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych i ich rentowności, oraz dostosowanie – pod

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 52, poz. 539.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) ustanawiające system pomocy Wspólnoty dla rent strukturalnych w sektorze rolnym (Dz. U. WE nr L 215, 30/07/1992, str. 0091-0095).

<sup>3</sup> Rozporządzenie Rady (WE) w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF), zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia (Dz. U. WE nr L 160/80, 26/06/1999 str. 1).

tym względem – polskiego rolnictwa do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej. Ponadto ustawa ma również na celu nakłonienie rolników w wieku zbliżonym do wieku emerytalnego, aby swoje gospodarstwa rolne przekazywali rolnikom młodszym, którzy zechcą rozwijać działalność rolniczą na powiększonych gospodarstwach rolnych. Renty strukturalne adresowane są bowiem do rolników – właścicieli gospodarstw rolnych o powierzchni co najmniej 3 ha, którzy zaprzestaną prowadzenia działalności rolniczej oraz przekażą grunty na powiększenie jednego lub kilku gospodarstw do powierzchni co najmniej 15 ha i którym brakuje 5 lat do osiągnięcia wieku emerytalnego – czyli do kobiet pomiędzy 55. a 60. rokiem życia oraz do mężczyzn w wieku 60-65 lat.

Wnioski o przyznanie renty strukturalnej składa się w I kwartale danego roku kalendarzowego. Należy o tym pamiętać, gdyż jest to termin zawity i jego niedotrzymanie spowoduje odesłanie nie rozpatrzonego wniosku rolnikowi. Zgłoszenie kolejnego wniosku będzie możliwe dopiero w I kwartale następnego roku. Natomiast weryfikacja wniosków trwa do 30 czerwca danego roku i kończy się wydaniem postanowienia o spełnieniu warunków lub decyzji odmawiającej przyznania prawa.

Liczba ubiegających się o przyznanie renty strukturalnej w roku bieżącym jest znacznie niższa niż przewidywano. Szacowano bowiem, że rocznie wypłacanych będzie około 8 tysięcy świadczeń, a podstawę do obliczeń stanowiła – z uwagi na podobne warunki do spełnienia – liczba osób przechodzących na tzw. emeryturę wcześniejszą z ubezpieczenia społecznego rolników w skali roku; przyjęto 50% tej liczby. Tymczasem zostało zgłoszonych 1 206 wniosków.

Moim zdaniem, nie wynika to z braku odpowiedniej informacji, gdyż w tym zakresie w KRUS zrobiono prawie wszystko – wydano ulotki informacyjne w nakładzie 100 tys. egzemplarzy (dostępne dla rolników we wszystkich oddziałach regionalnych i placówkach terenowych Kasy), zorganizowano szkolenia dla rolników i pracowników urzędów gmin, udzielano wyjaśnień w audycjach telewizyjnych i radiowych, upowszechniono cykl artykułów w prasie ogólnopolskiej i regionalnej.

Przynajmniej skromnej, żeby nie powiedzieć wyjątkowo niskiej liczby wniosków należy szukać prawdopodobnie w dość rygorystycznych warunkach stawianych przez ustawę zarówno przekazującemu, jak i przejmującemu gospodarstwo rolne.

- Warunki stawiane rolnikowi przekazującemu gospodarstwo rolne, to:
- ukończenie wieku 55. lat i nie osiągnięcie 60. lat w przypadku kobiety, zaś dla mężczyzny ukończenie 60. lat i nie osiągnięcie 65. lat,
  - podleganie ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu określonymu w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników przez okres wymagany do

- uzyskania emerytury rolniczej, tzw. wcześniejszej, tj. przez 120 kwartałów,
- prowadzenie działalności rolniczej, stanowiącej jedyne lub główne źródło utrzymania w okresie ostatnich 10. lat bezpośrednio poprzedzających zgłoszenie wniosku i podleganie w tym czasie ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez co najmniej 5 lat, z czego co najmniej 2 lata tego ubezpieczenia powinny przypadać na okres bezpośrednio przed zgłoszeniem wniosku,
  - zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej,
  - posiadanie tytułu własności (właścicielem może być rolnik lub jego małżonek), co najmniej przez okres ostatnich 5 lat przed złożeniem wniosku, na grunty wchodzące w skład gospodarstwa rolnego, które ma być przekazane,
  - przekazanie gospodarstwa rolnego o łącznej powierzchni wynoszącej co najmniej 3 ha.

Ustawa stanowi, iż przepisy dotyczące rolnika stosuje się odpowiednio do małżonka rolnika. Jeżeli więc rolnik pozostaje w związku małżeńskim, postępowanie w sprawie renty strukturalnej dotyczy obojga małżonków. Istotne jest to, że świadczenie przysługuje, o ile rolnik i jego małżonek, dla których działalność rolnicza stanowi jedyne źródło utrzymania, **spełniają jednocześnie** wymagane ustawą warunki. Tym samym niespełnienie choćby jednego warunku, np. wieku, przez któregoś z małżonków, pozbawia oboje możliwości uzyskania prawa do renty strukturalnej.

Według danych GUS z 2000 r. struktura wieku rolników przedstawia się następująco:

Wiek	Mężczyźni	Kobiety
50-54	14%	13%
55-59	8%	7%
> 60	18%	34%

Zasada ta nie ma zastosowania, gdy jeden z małżonków ma ustalone prawo do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego lub zaopatrzenia emerytalnego, albo jest objęty innym niż rolnicze ubezpieczeniem społecznym, lub zaopatrzeniem emerytalnym. Mimo iż z mocy prawa nie przysługuje mu renta strukturalna, to jednak fakt ten nie pozbawia drugiego małżonka prawa do tego świadczenia, o ile spełni on warunki określone w ustawie.

Bezsprzecznie wymóg jednoczesnego spełnienia warunków przez obojga małżonków znacznie ograniczył liczbę potencjalnych beneficjentów. Wydaje



się, że ustawodawcy w tym przypadku przede wszystkim chodziło o ochronę interesów rolnika i jego małżonka, którzy po przekazaniu – często osobie obcej – gospodarstwa rolnego, musieliby przez dłuższy czas, z uwagi np. na dużą różnicę wieku, utrzymywać się z jednego świadczenia.

Ponadto rolnicy, którzy nie spełnią warunków określonych w ustawie o rentach strukturalnych w rolnictwie, mogą na zasadach dotychczasowych skorzystać z emerytury wcześniejszej z ubezpieczenia społecznego rolników.

Ustawa wymienia przekazanie gospodarstwa rolnego jako ostatni warunek, który rolnik musi spełnić, żeby nabyć prawo do renty strukturalnej, mimo to jest on w zasadzie najistotniejszy w funkcjonowaniu całej ustawy. To właśnie spełnienie tego warunku ma wpłynąć na poprawę struktury obszarowej i zmniejszenie liczby małych, nieefektywnych gospodarstw rolnych. Jego założeniem jest ponadto, aby gospodarstwa rolne zostały przekazane na cele rolnicze i trafiły we właściwe ręce, tj. do osób, które posiadają kwalifikacje rolnicze i będą w stanie zwiększyć wydajność ekonomiczną tych gospodarstw.

Wynika to również z celu, jaki zamierzono osiągnąć. Ustawa ta ma być przede wszystkim instrumentem polityki państwa, zmierzającym do poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych, a dopiero w drugiej kolejności ma spełniać cel socjalny.

Gospodarstwo rolne może być przekazane tylko osobie, która jest rolnikiem, posiada kwalifikacje rolnicze (rozumie się przez to odpowiednie wykształcenie lub prowadzenie działalności rolniczej od co najmniej 5 lat), nie ma ustalonego prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego lub zaopatrzenia emerytalnego. Osoba ta musi być właścicielem (współwłaścicielem wyłącznie z małżonkiem) gospodarstwa rolnego o takiej powierzchni, która łącznie z przekazanym gospodarstwem utworzy nieruchomość rolną o powierzchni co najmniej 15 ha.

Ustawa daje możliwość zawarcia umowy przekazania gospodarstwa rolnego również z osobą prawną lub jednostką nie mającą osobowości prawnej, o ile działalność rolnicza należy do zakresu działania tych podmiotów.

Wiemy, jaki jest cel ustawy. Jednak – moim zdaniem – ograniczenie możliwości przekazywania gruntów tylko na cele rolnicze ogranicza liczbę potencjalnych przejmujących tylko do osób posiadających kwalifikacje rolnicze. Nie pozostanie to bez wpływu na liczbę ubiegających się o przyznanie renty strukturalnej. Rolnicy, z uwagi na trudności związane ze znalezieniem takich osób, będą rezygnować z ubiegania się o to świadczenie.

Praktycznie, przekazaniu podlega całe gospodarstwo rolne i musi mieć ono co najmniej 3 ha fizyczne. Rolnik może pozostawić sobie na własność nieruchomość rolną nie podlegającą opodatkowaniu podatkiem rolnym, czyli taką, której ogólna powierzchnia nie przekracza 1 ha fizycznego lub powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 1 ha przeliczeniowego. Niestety

– zgodnie z powyższym – nie ma to zastosowania w przypadku rolników – właścicieli gospodarstw rolnych o powierzchni 3 ha, którzy, by uzyskać prawo do renty strukturalnej, muszą przekazać wszystko.

Warunek przekazania gospodarstwa rolnego uważa się spełniony, jeżeli grunty wchodzące w jego skład przekazane zostały na powiększenie do co najmniej 15 ha jednego lub kilku gospodarstw już istniejących. Wynika z tego, że gospodarstwo przekazywane może być podzielone, o ile w wyniku tego podziału kilka gospodarstw rolnych zostanie powiększonych do powierzchni co najmniej 15 ha.

Według danych GUS z 2000 r., struktura wielkości gospodarstw rolnych przedstawia się następująco:

Wielkość	
1-1,99 ha	25%
2-2,99 ha	14%
3-4,99 ha	18%
5-9,99 ha	24%
10-14,99 ha	10%
15-19,99 ha	5%
> 20 ha	4%

Dane statystyczne wskazują, że należałoby po raz kolejny stwierdzić, iż przekazanie gospodarstwa rolnego mogło okazać się zbyt trudnym warunkiem do spełnienia i mogło odegrać znaczącą rolę w liczbie zgłoszonych wniosków.

W tym miejscu trudno nie zwrócić uwagi na fakt, iż przepisy ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>4</sup> – odmienne niż omawiana ustawa – nie narzucają rolnikowi sposobu rozdysponowania gruntów na rzecz odpowiednich osób. Rolnik po prostu musi zaprzestać prowadzenia działalności rolniczej, by uzyskać prawo do wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych w pełnej wysokości (w przypadku emerytury wcześniejszej jest to jeden z warunków nabycia prawa). Rolnik może zatem dokonać podziału gospodarstwa rolnego między dzieci, nawet jeżeli żadne z nich nie jest właścicielem gospodarstwa. Ma również możliwość wydzierżawienia gospodarstwa rolnego określonym podmiotom; oddaje więc tylko posia-

---

<sup>4</sup> Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 z późn. zm.

danie, pozostając nadal właścicielem. Ponadto gospodarstwo rolne może zostać przejęte odpłatnie na Skarb Państwa.

Prawdopodobnie spowodowane jest to tym, że świadczenia emerytalno-rentowe są przede wszystkim instrumentem zabezpieczenia socjalnego, adresowanym do ogółu rolników. Wprawdzie emerytury wcześniejsze miały spełnić rolę instrumentu przemian agrarnych, jednak na podstawie prawie 12-letniego okresu funkcjonowania ustawy z 20 grudnia 1990 r. można stwierdzić, że tak się nie stało.

Ta rola przypadła rentom strukturalnym. Czy jednak ją spełnią? Na to pytanie dziś trudno odpowiedzieć. Pewne jest natomiast, że wejście do systemu rent strukturalnych w Polsce nie jest łatwe.

Przed wejściem w życie ustawy o rentach strukturalnych zainteresowanie nimi było tak duże, że wydawało się, iż po 1 stycznia 2002 r. przewyższy ono oczekiwania autorów ustawy oraz jej wykonawców. Czy wobec tego liczba 1206 złożonych wniosków stanowi zaskoczenie? Należy przypuszczać, że czynniki, o których była mowa, zasadniczo wpłynęły na liczbę wniosków i dlatego zamiast prognozowanych 8 000, zostało zgłoszonych znacznie mniej. Nie pomogła nawet atrakcyjna w porównaniu z innymi świadczeniami emerytalno-rentowymi wysokość renty strukturalnej, która dla każdej uprawnionej osoby wynosi 150% najniższej emerytury, ustalonej zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.<sup>5</sup>

Fakt zgłoszenia 1 206 wniosków nie oznacza, że dokładnie tyle samo rent strukturalnych zostanie przyznanych i będzie wypłacanych. W wyniku weryfikacji wniosków, która zakończyła się 30 czerwca br., wydano 769 postanowień o spełnieniu warunków oraz 437 decyzji odmawiających. Natomiast o liczbie przyznanych i wypłacanych rent strukturalnych będzie można powiedzieć dopiero pod koniec przyszłego roku.

Najczęstszymi przyczynami wydania decyzji odmawiających były:

- posiadanie ustalonego prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego lub zaopatrzenia emerytalnego (w tym do emerytury rolniczej lub renty rolniczej),
- niespełnienie warunku wieku jednocześnie przez obojga małżonków,
- podleganie innemu niż rolnicze ubezpieczeniu społecznemu.

Dla informacji, najwięcej wniosków o to świadczenie zostało złożonych w województwach: mazowieckim (181), kujawsko-pomorskim (164), podlaskim (139), wielkopolskim (114) i łódzkim (113). Choć ze wstępnych ustaleń wynika, że najwięcej gospodarstw rolnych zostanie przekazanych w tych

---

<sup>5</sup> Dz. U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1118 z późn. zm.

województwach (z wyjątkiem łódzkiego), to chyba jednak jeszcze za wcześnie na stwierdzenie, że właśnie w tych regionach kraju skutki programu rent strukturalnych będą najbardziej widoczne.

Nie tylko dość rygorystyczne warunki ustawowe, ale również ograniczone możliwości finansowe powodują, iż motywacja do korzystania z rent strukturalnych jest zbyt słaba, a jej efekty są skromne. W państwach członkowskich duża część wypłacanego świadczenia finansowana jest ze środków Unii Europejskiej. W Polsce do dnia akcesji ciężar ten spoczywa na budżecie państwa i dlatego też jest to świadczenie na miarę możliwości tego budżetu.

Mówi się, że po uzyskaniu członkostwa, kiedy zaistnieje możliwość współfinansowania programu ze środków unijnych, obecny system rent strukturalnych zostanie zmodyfikowany, aby swym zakresem mógł objąć większą liczbę rolników i by bardziej motywował – jednych do przekazywania gruntów, a drugich do ich przejmowania w celu powiększenia posiadanych gospodarstw rolnych.

Wprawdzie do końca okresu przedakcesyjnego jeszcze daleko, ale już trwają prace nad modyfikacją systemu rent strukturalnych. Aktualna ustawa wymaga bowiem pewnych dostosowań, które zapewnią jej większą atrakcyjność. W tym celu planuje się wydłużenie okresu wypłacania renty strukturalnej, złagodzenie warunków wymaganych do nabycia prawa w przypadku małżonków – rolników, możliwość przekazywania ziemi w dzierżawę, przejęcia gospodarstwa w całości lub w części przez Lasy Państwowe (o ile w planie zagospodarowania przestrzennego grunty te zostały przeznaczone do zalesienia), uzależnienie wysokości świadczenia od powierzchni przekazanego gospodarstwa rolnego oraz wieku osoby przejmującej.

Ponadto będzie musiała uwzględnić przepisy wyraźnie określające związek pomiędzy rentami strukturalnymi a poprawą struktury agrarnej, definicją rentowności gospodarstwa rolnego, osiedlaniem młodych rolników, zalesianiem, narodowym planem rozwoju wsi oraz zagospodarowaniem przestrzennym.<sup>6</sup>

Celem realizowanego przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi projektu PHARE 2000 (PL: 0006.03) *Rozwój instytucjonalny na rzecz wcześniejszego przechodzenia na emeryturę* jest stworzenie odpowiedniego ustawodawstwa i szczegółowego dostosowania polskiego prawa oraz otoczenia instytucjonalno-technicznego do wdrożenia systemu rent strukturalnych w rolnictwie po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

W ramach tego projektu prowadzone są prace eksperckie przy współudziale ekspertów z Francji i Grecji, którzy w tematyce rent strukturalnych

---

<sup>6</sup> Materiały z seminarium nt. „System rent strukturalnych w rolnictwie – uwarunkowania, wdrażanie, oddziaływanie”.

posiadają ogromne doświadczenie. Omawianie kluczowych zagadnień dotyczących funkcjonowania systemu rent strukturalnych w rolnictwie oraz różnych koncepcji wdrażania tego instrumentu, pozwoli – miejmy nadzieję – na opracowanie najlepszego i najefektywniejszego programu, który zostanie zatwierdzony przez Komisję Europejską i będzie miał szansę na wdrożenie w Polsce po uzyskaniu przez nas członkostwa w Unii Europejskiej.

Państwo wspólnotowe, które zdecyduje się na wprowadzenie wcześniejszych emerytur (rent strukturalnych) w rolnictwie, jest zobowiązane dostosować własne ustawodawstwo do regulacji zawartych w rozporządzeniu Rady EWG nr 2079 oraz rozporządzeniu Rady WE nr 1257, dla uzyskania współfinansowania z UE. Unia Europejska nie uczestniczy w kosztach administracyjnych realizowanych programów wcześniejszych emerytur. Państwa członkowskie mogą stosować te programy fakultatywnie, podobnie jak rolnicy, dla których udział w nich jest dobrowolny. Mimo to emerytury wcześniejsze są formą świadczeń, funkcjonującą od szeregu lat w systemach prawnych państw Unii Europejskiej, takich jak Francja, Hiszpania, Grecja, Niemcy, Irlandia, Portugalia.

Wprawdzie tematem artykułu jest system rent strukturalnych w Polsce, jednak dla porównania przedstawię ogólnie, jak wyglądało wdrażanie programu wcześniejszych emerytur w Grecji i we Francji, tj. w krajach, których eksperci służą nam pomocą w tworzeniu polskiego systemu.

**Grecja** realizuje program wcześniejszych emerytur od 1989 r. Cele tego programu to: dać rolnikowi przekazującemu gospodarstwo rolne możliwość uzyskania wystarczającego dochodu, przejęcie gospodarstwa przez młodego rolnika oraz utworzenie większego gospodarstwa, zdolnego do produkcji (przeżycia).

Program jest praktycznie realizowany w całym kraju, przy czym pierwszeństwo mają obszary przygraniczne, pod warunkiem przekazania gospodarstwa rolnego młodym rolnikom w wieku do 30 lat. Objął on rolników w przedziale wiekowym od 55. do 64. lat, dla których działalność rolnicza stanowiła główne zajęcie przez ostatnich 10 lat. Warunkiem jest bycie mieszkańcem gminy, na terenie której położone jest gospodarstwo rolne oraz przekazanie gospodarstwa rolnego (łądowego) o powierzchni co najmniej 3 ha. Dopuszcza się możliwość przekazania gospodarstwa o mniejszej powierzchni, gdy ziemia przeznaczona była pod uprawę winogron. Rolnik ma obowiązek wyzbyć się gospodarstwa poprzez przekazanie jego własności lub wydzierżawienie na okres tak długi, jak trwa jego udział w programie.

Rolnik przekazujący gospodarstwo może pozostawić dla siebie działkę gruntu o powierzchni do 10% całego gospodarstwa rolnego, nie więcej jednak niż 0,5 ha, przy czym produkcja na tej działce musi być ograniczona do potrzeb własnych rolnika oraz rodziny.

Wymaga się, aby grunty przejęła osoba w wieku od 20-39 lat, posiadająca kwalifikacje rolnicze oraz roczne doświadczenie w rolnictwie (wydane przez wspólnoty rolnicze). Nabywca gospodarstwa rolnego jest zobowiązany do powiększenia gospodarstwa rolnego, gdy jego powierzchnia jest mniejsza niż 5 ha ziemi lądowej. W sytuacji, gdy rolnik przekazujący jest właścicielem gospodarstwa rolnego o pow. 5 ha, nabywca nie musi mieć nieruchomości rolnej. Obowiązkiem nabywcy jest również, aby w okresie 3 lat powiększyć wydajność gospodarstwa o 10% (zwiększyć liczbę pracowników, produkcję).

W Grecji funkcjonują dwie kontrole: administracyjna i lokalna. W 100% kontroluje się wszystkich zainteresowanych przystąpieniem do programu wcześniejszych emerytur. Każdego roku, co najmniej 5% zbywców i nabywców gospodarstw rolnych jest kontrolowanych na miejscu. Jeżeli okaże się, że uprawniony do świadczenia nie przestrzega warunków programu, zostaje skreślony z listy i zobowiązany do zwrotu całego pobranego świadczenia wraz z odsetkami. Natomiast, jeżeli nabywca nie powiększy w wymaganym okresie 3 lat dochodowości gospodarstwa, zostaje pozbawiony praw uczestnictwa w tzw. programie dotacji przez 10 lat.

Prawo do wcześniejszej emerytury ma tylko jedna osoba (lider – odpowiedzialny prawnie i finansowo za gospodarstwo rolne), natomiast jego małżonek otrzymuje tzw. emeryturę z tytułu starości. W przypadku śmierci lidera, małżonek pobiera również jego świadczenie.

**We Francji** system wcześniejszych emerytur rolniczych był jednym z podstawowych instrumentów poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych.<sup>7</sup> Zastosowano go jeszcze w latach 60., kiedy to funkcjonował w postaci rent rolniczych wypłacanych w formie rocznego uposażenia rolnikom, którzy zaprzestali prowadzenia działalności rolniczej poprzez sprzedaż lub wydzierżawienie gospodarstwa rolnego, niezależnie od emerytur „normalnych”, których uzyskanie nie było uwarunkowane przekazaniem gospodarstwa rolnego.

Realizowany od 1992 r. program wcześniejszych emerytur rolniczych został oparty na rozporządzeniu Rady EWG 2079/92. W roku 1995 zmodyfikowano go, wprowadzając m.in. możliwość przekazania gospodarstwa rolnego następcy będącemu członkiem rodziny ubiegającego się o wcześniejszą emeryturę, jednakże tylko wtedy, gdy powierzchnia przekazywanego gospodarstwa wynosiła co najmniej 40 ha, oraz system premii.

---

<sup>7</sup> K. Trawiński, J. Żurawińska, „*Wcześniejsze emerytury a renty strukturalne w rolnictwie*” [w:] „*Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*” Nr 4 z 1999 r. Materiał z misji ekspertów francuskich z Ministerstwa Rolnictwa oraz Agencji CNASEA.

Najwyżej premiiowane było przekazanie gospodarstwa rolnego młodemu rolnikowi, rozpoczynającemu prowadzenie działalności rolniczej, uprawnionemu do korzystania ze specjalnego programu dotacji dla młodych rolników i mającemu odpowiednie kwalifikacje. Wprowadzenie preferencji dla młodych rolników w przejmowaniu gruntów od rolników przechodzących na wcześniejsze emerytury przyniosło pozytywne rezultaty w postaci wielkości powierzchni gruntów przejętych przez młodych rolników, korzystających z programu dotacji (ponad 50 powierzchni gruntów przekazywanych w ramach programu). Ponadto na uwagę zasługuje fakt, że program wcześniejszych emerytur zachęcił rolników do przekazywania gospodarstw rolnych głównie w ramach rodziny (ponad 70%).

Praktycznie od 1998 r. wcześniejsze emerytury nie mają charakteru strukturalnego, są instrumentem socjalnym, narzędziem o powołaniu ekonomicznym i społecznym, które pozwala rolnikom w wieku co najmniej 55. lat, borykającym się z problemami zdrowotnymi lub finansowymi, zaprzestać działalności zawodowej przed 60. rokiem życia i otrzymywać świadczenia do momentu uzyskania prawa do emerytury ustawowej.

Jednym z warunków otrzymania świadczenia jest prowadzenie gospodarstwa rolnego jako jego właściciel przez okres 10 lat. Wymagane jest całkowite zaprzestanie działalności rolniczej, które powinno nastąpić w ciągu roku, licząc od momentu złożenia wniosku.

Rolnik jest zobowiązany do przekazania ziemi, inwentarza i budynków gospodarczych. Może zachować na własność działkę o pow. do 50. arów, a produkty z niej uzyskane przeznaczyć wyłącznie na potrzeby własne; ich sprzedaż jest zabroniona. Natomiast młody rolnik, który przejął gospodarstwo rolne, musi je powiększyć w ciągu 12. miesięcy, chyba że wykaże, iż to, które prowadzi, jest rentowne. W przypadku braku możliwości przekazania gruntów na cele rolnicze, przeznaczają się je pod zalesienie lub wyłącza z produkcji rolniczej, albo dzieli na działki.

Osoby uprawnione do wcześniejszych emerytur mogą podjąć zatrudnienie poza rolnictwem, przy czym ich dochody nie mogą przekroczyć 1/3 minimalnej płacy na kwartał. Zarówno wysokość, jak i pochodzenie dochodów, podlegają corocznej kontroli. Każdego roku co najmniej 5% osób jest kontrolowanych na miejscu, celem stwierdzenia, czy respektują podpisane zobowiązania w zamian za korzyści wynikające z otrzymywanych świadczeń.

Świadczenie to, w wysokości 5 500 euro (200% minimalnej emerytury), stanowi przedmiot wypłat w kwocie 1 375 euro w każdym kwartale roku. Jest ono obciążone podatkiem dochodowym z tytułu wynagrodzeń.

Należy nadmienić, iż z systemu wcześniejszych emerytur wprowadzonego w 1992 r. skorzystało 40 tys. beneficjentów, zaś po zmianach wprowadzonych w 1995 r. objął on ok. 18 tys. osób. Od 1998 r. system działa na

mniejszą skalę i obejmuje ok. 1000 osób rocznie (w latach 1998-2000 liczba beneficjentów wyniosła 3000).

Analizując doświadczenia Grecji i Francji oraz innych państw członkowskich UE we wdrażaniu i realizacji programów wcześniejszych emerytur w rolnictwie należy stwierdzić, że nie jest to łatwe przedsięwzięcie, bowiem wdrażając ten program, trzeba postępować nie tylko zgodnie z założeniami rozporządzeń Rady EWG nr 2079 i Rady WE nr 1257, ale również brać pod uwagę specyfikę i możliwości danego kraju.

Nasze niewielkie doświadczenie w tym zakresie już wskazuje, że jest wiele barier, które trzeba będzie pokonać. Problemem polskiego rolnictwa nie jest wyłącznie zła struktura agrarna, ale również niska wydajność wynikająca z przerostu zatrudnienia i ukrytego bezrobocia, oraz duży udział w użytkach rolnych gleb niskourodzajnych. I to również powinno być wzięte pod uwagę w trakcie dalszych prac nad systemem rent strukturalnych.

Czy istotnie zmodyfikowany system rent strukturalnych obejmie swym zakresem większą liczbę rolników i będzie bardziej motywował – jednych do przekazywania gruntów, a drugich do ich przejmowania w celu powiększenia posiadanych gospodarstw rolnych, okaże się w niedalekiej przyszłości.

Na podstawie doświadczeń państw UE można stwierdzić, że skoro system emerytur wcześniejszych (rent strukturalnych) zdał egzamin i doprowadził w nich do poprawy struktury agrarnej gospodarstw, to również Polska wykorzystując doświadczenia tych krajów, ma szansę osiągnąć sukces w tym zakresie.

*Inż. Maria Magdalena Ociepa jest Głównym Specjalistą  
w Biurze Świadczeń Centrali KRUS.*



Włodzimierz Gawrylczyk

## **Hipoteczne zabezpieczenie i egzekucja należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników (część II)**

---

### **Wstęp**

---

W pierwszej części artykułu\* omówione zostały ogólne zagadnienia dotyczące powstania stosunku ubezpieczenia, prowadzenia ksiąg wieczystych, hipoteki w ogólności, przesłanek i przedmiotu zabezpieczenia oraz podstaw wpisu hipoteki, jej charakteru prawnego i treści.

Celem drugiej części artykułu jest omówienie postępowania w sprawie wpisu hipoteki zabezpieczającej należności Kasy oraz w sprawie egzekucji należności z tytułu składek, ze szczególnym uwzględnieniem obowiązków egzekucyjnych Kasy i egzekucji z nieruchomości (w związku z hipotecznym zabezpieczeniem składek). Zagadnienia egzekucji są nowe o tyle, że w końcu 2001 r. nastąpiły liczne i głębokie zmiany przepisów regulujące postępowanie egzekucyjne w administracji. Na nowo uregulowane zostały ogólne zasady tego postępowania, egzekucja świadczeń pieniężnych i zbieg egzekucji, wprowadzona też została egzekucja administracyjna z nieruchomości. Nie jest celem tego artykułu skomentowanie całej ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Chodzi tu głównie o przedstawienie tych zagadnień w kontekście praw i obowiązków Kasy. Na końcu tych rozważań przedstawionych zostało kilka refleksji ogólnych dotyczących spójności i jasności przepisów prawnych.

---

\* W. Gawrylczyk, j.w., *Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia* nr 2(14)2002, s. 46-72 (przyp. od red.).

Ramy tego artykułu nie pozwoliły na omówienie związanego z tym tematem istotnego zagadnienia odpowiedzialności małżonka rolnika (nie prowadzącego gospodarstwa rolnego wspólnie ze współmałżonkiem) za zobowiązania z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne. Może ono być przedmiotem odrębnego opracowania. Należy jedynie zasygnalizować, że zagadnienie to budzi kontrowersje w literaturze i orzecznictwie.

---

## 1. Postępowanie w sprawie hipotecznego zabezpieczenia należności KRUS

---

**Sposób zabezpieczenia.** Ustawa o s.u.s. mówi o dwóch sposobach zabezpieczenia, tj. o zabezpieczeniu hipotecznym (art. 26) i zabezpieczeniu w drodze zastawu (art. 27). Nas interesuje tu zabezpieczenie hipoteczne. Według art. 26 tej ustawy może ono mieć dwie postaci w zależności od tego, czy dla nieruchomości dłużnika założona jest księga wieczysta. Może polegać na złożeniu dokumentów do zbioru dokumentów lub na wpisaniu hipoteki przymusowej do księgi wieczystej.

Pierwszy sposób zabezpieczenia możliwy jest tylko wtedy, gdy nieruchomość nie posiada księgi wieczystej, lecz sąd wieczystoksięgowy prowadzi dla nieruchomości zbiór dokumentów. Złożenie na podstawie postanowienia sądu do zbioru dokumentów decyzji określającej wysokość należności z tytułu składek, ma wszelkie skutki wpisu w księdze wieczystej, z wyjątkiem przewidzianych w przepisach o rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych (zob. art. 123 ust. 3 i art. 124 ust. 2 u.k.w.h.).

Drugi sposób polega na wpisaniu hipoteki do księgi wieczystej. Jeśli dla danej nieruchomości księga wieczysta nie jest założona, wniosek o złożenie dokumentów do zbioru dokumentów jest z mocy ustawy traktowany jako wniosek o założenie księgi wieczystej (art. 124 ust. 2 zd. 2 u.k.w.h.).

**Wymagania formalne wniosku.** Wniosek o wpis hipoteki jest pismem, które powinno odpowiadać wymogom pisma procesowego (art. 125-128 k.p.c. i art. 187 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. oraz oart. 511 § 1 k.p.c.). Powinien w szczególności wskazywać uczestników postępowania oraz określać, na czym rzecz hipoteka ma być wpisana, jaka hipoteka (w tym wypadku: przymusowa kaucyjna), w jakiej wysokości i na jakiej podstawie oraz w jakiej księdze wieczystej. Do czasu wprowadzenia informatycznego systemu zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych formularzy wniosków nie stosuje się, składa się je według dotychczasowych zasad.

Do wniosku należy dołączyć dokumenty mające stanowić podstawę wpisu (decyzje) oraz odpowiednią liczbę jego odpisów wraz z odpisem załączników. Skoro przepisy ust. 3 art. 26 ustawy o s.u.s. oraz § 2 art. 35 Ordynacji podatkowej mówią o „doręczonej decyzji”, to do wniosku musi być dołączony dowód jej doręczenia, gdyż sąd wieczystoksięgowy nie może domniemywać jej doręczenia. Jeśli wniosek nie odpowiada wymogom formalnym, przewodniczący wydziału wzywa wnioskodawcę do uzupełnienia braków w ciągu tygodnia, pod rygorem zwrotu wniosku. Wniosek powinien być złożony do sądu rejonowego, w którego okręgu znajduje się dana nieruchomości.

**Problem legitymacji w postępowaniu sądowym.** Chodzi tu o odpowiedź na pytanie, kto może wystąpić z wnioskiem o wpis hipoteki oraz kto jest uczestnikiem postępowania sądowego. Nie są to kwestie tak oczywiste, jak mogłoby się wydawać, gdyż:

- 1) w myśl ustawy, zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych rolników realizują dwie jednostki organizacyjne, tj. KRUS, kierowany przez Prezesa będącego centralnym organem administracji państwowej (art. 2 ust 2), oraz Fundusz Składkowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników, który jest odrębną od Skarbu Państwa osobą prawną (zob. art. 76 ust. 1);
- 2) nieruchomości może stanowić przedmiot współwłasności łącznej rolnika i jego małżonka, który rolnikiem nie jest i nie ciąży na nim bezpośredni (wynikający z decyzji wydanej na podstawie art. 39 ust. 1 i 2 ustawy) obowiązek płacenia składki.

Unormowania dotyczące kompetencji Funduszu Składkowego są nader enigmatyczne. Żaden przepis nie przyznaje mu uprawnień do występowania do sądu o zabezpieczenie lub egzekucję należności z tytułu składek. Szerzeg przepisów ustawy wskazuje natomiast, że w bezpośrednim stosunku prawnym z rolnikiem pozostaje Kasa. To ona realizuje ubezpieczenie (art. 2 ust. 1). Prezes Kasy wydaje decyzje w sprawie podlegania ubezpieczeniu (art. 36 i 39). Kasa dokonuje poboru składek na ubezpieczenie (art. 41 ust. 1), prowadzi ewidencję okresów podlegania ubezpieczeniu i opłacania składek (art. 42), może potrącać z wypłacanych świadczeń zaległe składki wraz z odsetkami (art. 50), prowadzi działalność w zakresie składek na ubezpieczenie oraz przyznawania i wypłaty świadczeń (art. 62 ust. 1 pkt 1) oraz samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową (art. 75). Przepisy te pozwalają uznać, że Kasa, a nie Fundusz Składkowy, uprawniona jest do złożenia wniosku o zabezpieczenie należności z tytułu składek i wniosku o egzekucję należności.

Jeśli zaś chodzi o drugie zagadnienie, to – mówiąc ogólnie – uczestnikiem postępowania będzie każda osoba, której prawa mają być dotknięte dokony-

wanym wpisem. W szczególności będzie to inny wierzyciel hipoteczny rolnika, osoba mająca służebność na danej nieruchomości oraz małżonek rolnika, jeżeli nieruchomość stanowi ich wspólność majątkową. Problem obciążenia hipoteką nieruchomości wspólnej małżonków omówiony jest w dalszej części artykułu.

**Tryb rozpoznania wniosku o wpis hipoteki.** Unormowany jest on w art. 626<sup>1</sup>-626<sup>13</sup> k.p.c. Sąd rozpoznaje sprawę na posiedzeniu niejawnym. Jeśli uwzględni wniosek, to dokonuje wpisu w księdze wieczystej i zawiadamia o tym wnioskodawcę, właściciela nieruchomości i innych uczestników postępowania, których prawa są dotknięte wpisem. Wpis jest zarówno czynnością techniczną, jak i orzeczeniem sądu. Jeśli dla nieruchomości prowadzony jest zbiór dokumentów, sąd – uwzględniając wniosek – wydaje postanowienie o złożeniu dokumentów do zbioru. Jeśli brak jest podstaw do wpisu lub do złożenia dokumentów do zbioru, sąd wydaje postanowienie oddalające wniosek. W każdym przypadku (uwzględnienia lub oddalenia wniosku) jest to rozstrzygnięcie sprawy co do istoty, toteż służy od nich apelacja, chyba że wpis dokonał referendarz sądowy – wówczas na wpis służy skarga (art. 518<sup>1</sup> k.p.c.).

Wpis hipoteki wywiera skutek (w postaci zabezpieczenia należności), jeśli się uprawomocni, z tym że ma on moc od chwili złożenia wniosku o dokonanie wpisu (art. 29 u.k.w.h.). Nie stanowi on podstawy do prowadzenia egzekucji, jednak stawia Kasę w uprzywilejowanej sytuacji w postępowaniu egzekucyjnym.

---

## 2. Egzekucja należności Kasy z tytułu składek

---

### 2.1. Podstawa prawna egzekucji

---

**Wyjaśnienie terminu „podstawa prawna egzekucji”.** Aby prowadzić egzekucję należności z tytułu składek, musi istnieć do tego uprawnienie oparte na przepisach prawa materialnego, jak też muszą istnieć przepisy o charakterze proceduralnym, regulujące tryb postępowania egzekucyjnego. Uprawnienie Kasy do żądania zapłaty przez rolnika składek wynika z faktu prowadzenia przez niego gospodarstwa rolnego (podstawa faktyczna) oraz z przepisów regulujących ciążyący na rolniku obowiązek płacenia składek, czyli z ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników i ustaw, do których ona odsyła (podstawa prawna). Warunkiem wszczęcia postępowania egzekucyj-

nego jest wydanie przez Prezesa Kasy (lub upoważnionego pracownika Kasy), na podstawie art. 36 ust. 1 i art. 39 ust. 1 i 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, decyzji administracyjnej określającej obciążający rolnika obowiązek płacenia składek.

Można zatem mówić o dwóch prawnych podstawach egzekucji – o podstawie wynikającej z prawa materialnego oraz o podstawie wynikającej z prawa o postępowaniu egzekucyjnym. Inaczej mówiąc, chodzi o normy prawa materialnego i normy proceduralne. W rozdziale tym mowa będzie głównie o trybie postępowania egzekucyjnego.

**Ogólne określenie przepisów regulujących egzekucję.** Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników bezpośrednio poświęca egzekucji należności tylko jeden przepis, tj. art. 51. Stanowi on, że *„Egzekucję należności wynikających z prawomocnych decyzji Prezesa Kasy prowadzą organy właściwe do egzekucji zobowiązań podatkowych, przy odpowiednim zastosowaniu przepisów regulujących tę egzekucję”*. W myśl art. 2 § 1 pkt 1, w zw. z art. 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>1</sup> (zwanej dalej: u.p.e.a.), zobowiązania podatkowe podlegają egzekucji administracyjnej.

Należy jednak zwrócić również uwagę na treść art. 52 ust. 1, *in initio* tej ustawy, oraz na treść art. 24 ust. 2 ustawy o s.u.s. Otóż art. 52 ust. 1 stanowi m.in., że w sprawach nie uregulowanych w ustawie stosuje się przepisy o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych. Jak podano w pierwszej części niniejszego opracowania, chodzi tu głównie o ustawę o s.u.s. Według art. 24 ust. 2 tejże ustawy: *„Składki oraz odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, dodatkowa opłata i opłata prolongacyjna, zwane dalej należnościami z tytułu składek, nie opłacone w terminie, podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub egzekucji sądowej”*.

W związku z tym może powstać wątpliwość, czy art. 51 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników zawiera wystarczającą normę odsyłającą do innych przepisów w zakresie egzekucji należności, czy też równoległe mają zastosowanie w tym zakresie (w zakresie egzekucji) przepisy o organizacji i funkcjonowaniu ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza art. 24 ust. 2 ustawy o s.u.s., według którego należności z tytułu składek nie opłacone w terminie *„podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub egzekucji sądowej”*. Przepis ten może wprowadzać wątpliwość co do zasad wyboru podstawy prawnej postępowania egzekucyjnego (egzekucja administracyjna lub sądowa).

---

<sup>1</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 1991 r. Nr 36, poz. 161 z późn. zm.

Należy uznać, że w art. 24 ust. 2 ustawy o s.u.s. nie chodzi o dowolny wybór systemu prawnego regulującego postępowanie egzekucyjne. Jest w nim jedynie zawarta myśl, że możliwe jest w niektórych przypadkach prowadzenie egzekucji sądowej, zwłaszcza że w czasie uchwalania tej ustawy egzekucja z nieruchomości mogła być prowadzona wyłącznie w trybie przepisów k.p.c.

Jakie zatem przepisy regulują postępowanie egzekucyjne? Są to:

- 1) ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (cytowana wyżej),
- 2) rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>2</sup> (zwane dalej: rozporządzeniem wykonawczym lub rozp. wyk.),
- 3) kodeks postępowania administracyjnego,<sup>3</sup> który ma odpowiednie zastosowanie, chyba że przepisy u.p.e.a. wyłączają jego stosowanie w poszczególnych przypadkach (art. 18 u.p.e.a.),
- 4) kodeks postępowania cywilnego – zwłaszcza w razie prowadzenia egzekucji przez komornika sądowego wskutek zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej, a ponadto w kwestii nadania klauzuli wykonalności przeciwko małżonkowi dłużnika.

W zakresie nie unormowanym w u.p.e.a. i k.p.a., zwłaszcza w zakresie oceny zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych stron, będą miały zastosowanie także przepisy Kodeksu cywilnego (zob. art. 30 § 1 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a.).

Istotne znaczenie dla tytułowego zagadnienia ma nowelizacja ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, dokonana ustawą z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw,<sup>4</sup> obowiązująca od dnia 30 listopada 2001 r., która umożliwiła prowadzenie egzekucji administracyjnej z nieruchomości (przedtem egzekucję z nieruchomości mógł prowadzić tylko komornik sądowy w trybie przepisów o egzekucji sądowej).

Rozporządzenie wykonawcze określa m.in. tryb postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych; należności pieniężne, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia; sposób ustalania i dokumentowania wydatków egzekucyjnych; sposób przeprowa-

---

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 137, poz. 1541.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1966 r. – tekst jednolity: Dz. U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26 z licznymi zmianami.

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 125, poz. 1368.

dzenia opisu i oszacowania wartości nieruchomości oraz wzory druków stosowanych w egzekucji lub zabezpieczeniu należności pieniężnych.

**Organy egzekucyjne.** Czy dyrektor oddziału regionalnego Kasy jest organem egzekucyjnym? Pytanie to wynika z analizy treści art. 52 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, art. 24 ust. 2 i 3 ustawy o s.u.s. oraz art. 19 § 4 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Chodzi tu w istocie o wykładnię wymienionego wyżej art. 52 ust. 1 ustawy, który w sprawach nie uregulowanych w tej ustawie nakazuje stosować przepisy o organizacji i funkcjonowaniu ubezpieczeń społecznych.

Według ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zasadą jest, że organem egzekucyjnym (pierwszej instancji) należności pieniężnych uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych (wymienionych w jej art. 1a pkt 12a) jest naczelnik urzędu skarbowego (art. 19 § 1). Jako wyjątek od zasady art. 19 § 2-8 tejże ustawy wskazuje inne organy uprawnione do stosowania określonych środków egzekucyjnych, w tym dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W myśl § 4 art. 19 tej ustawy, dyrektor oddziału ZUS jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania egzekucji z wynagrodzenia za pracę, ze świadczeń z ubezpieczenia społecznego, z wierzytelności pieniężnych oraz z rachunków bankowych, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i należności pochodnych od składek oraz nienależnie pobranych świadczeń z ubezpieczenia społecznego lub innych świadczeń wypłacanych przez ten oddział, które nie mogą być potrącone z bieżących świadczeń.

Należy uznać, że odesłanie określone w art. 52 ust. 1 ustawy nie upoważnia do pozytywnej odpowiedzi na powyższe pytanie, gdyż możliwość tę wyłącza art. 51 tej ustawy, wskazując, iż egzekucję należności wynikających z prawomocnych decyzji Prezesa Kasy prowadzą organy właściwe do egzekucji zobowiązań podatkowych. Ponadto § 4 art. 19 u.p.e.a. jest przepisem szczególnym w stosunku do jej § 1 art. 19 i nie wymienia dyrektora oddziału regionalnego Kasy jako organu egzekucyjnego, toteż nie można tego ostatniego przepisu interpretować rozszerzająco.

Wynika stąd wniosek, że organem egzekucyjnym należności KRUS z tytułu składek jest wyłącznie naczelnik urzędu skarbowego. Jest to organ pierwszej instancji. Organem drugiej instancji, zwanym też organem nadzoru, jest właściwa izba skarbowa (zob. art. 5 ust. 7 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych<sup>5</sup> oraz art. 23 § 1 i 4 pkt 1 u.p.e.a.). Naczelny Sąd Administracyjny (zwany dalej: NSA) – choć w myśl art. 16 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym

---

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 106, poz. 489 ze zm.

Sądzie Administracyjnym<sup>6</sup> orzeka w sprawach skarg na postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym – nie jest organem egzekucyjnym.

## 2.2. Podstawowe zasady dotyczące egzekucji

---

**Cel egzekucji.** Celem postępowania egzekucyjnego jest przymusowe zaspokojenie wierzyciela, w tym wypadku Kasy. Postępowanie egzekucyjne jest sformalizowanym procesem zmierzającym do tego celu. Składa się z wielu czynności organu egzekucyjnego, a w przypadkach określonych w ustawie – także z czynności dłużnika i wierzyciela (zarzuty, skarga, zażalenie i inne).

**Środki egzekucyjne.** Dla realizacji tego celu organ egzekucyjny stosuje odpowiednie środki egzekucyjne. Art. 1a pkt 12a u.p.e.a. wymienia różne środki egzekucji należności pieniężnych. Jest to egzekucja: z pieniędzy, wynagrodzenia za pracę, ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz ubezpieczenia społecznego, z rachunków bankowych, z innych wierzytelności pieniężnych, z praw z papierów wartościowych oraz z wierzytelności z rachunku pieniężnego, z papierów wartościowych nie zapisanych na rachunku papierów wartościowych, z weksła, z autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz z praw własności przemysłowej, z udziału w spółce z o.o., z pozostałych praw majątkowych, z ruchomości i z nieruchomości.

**Przejęcie obowiązku rolnika na spadkobiercę.** W przypadku przejścia obowiązku objętego tytułem wykonawczym na następcę prawnego zobowiązanego, postępowanie egzekucyjne jest kontynuowane, a dokonane czynności egzekucyjne pozostają w mocy. Zastosowanie dalszych środków egzekucyjnych może jednak nastąpić po wystawieniu przez Kasę nowego tytułu wykonawczego i skierowaniu go do naczelnika urzędu skarbowego wraz z urzędowym dokumentem wykazującym przejście dochodzonego obowiązku na następcę prawnego (art. 28a powyższej ustawy). Chodzi tu o przejście obowiązku na spadkobiercę rolnika. Przejście obowiązku następuje na podstawie art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników w związku z art. 31 ustawy o s.u.s. i art. 97 § 1 Ordynacji podatkowej. Dowodem spadkobrania jest wyłącznie postanowienie właściwego sądu rejonowego o stwierdzeniu nabycia spadku (art. 669 i nast. k.p.c.). Jeżeli

---

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.



żaden spadkobierca nie wystąpił do sądu o stwierdzenie nabycia spadku, może to uczynić także Kasa, jeśli po śmierci rolnika pozostały nie opłacone składki (art. 506 i 510 § 1 k.p.c.).

**Wszczęcie egzekucji.** Organ egzekucyjny wszczyna egzekucję na wniosek Kasy i na podstawie wystawionego przez nią tytułu wykonawczego sporządzonego według ustalonego wzoru (art. 26 § 1 u.p.e.a.). Będzie o tym mowa szerzej w dalszej części artykułu poświęconej obowiązkowi egzekucyjnym Kasy.

Wszczęcie egzekucji następuje z c h w i l ą: 1) doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego, lub; 2) doręczenia dłużnikowi zajętej wierzytelności zawiadomienia o zajęciu wierzytelności lub innego prawa majątkowego, jeżeli to doręczenie nastąpiło przed doręczeniem zobowiązanemu tytułu wykonawczego (art. 26 § 5 pkt 1). Doręczeń dokonuje organ egzekucyjny.

**Badanie dopuszczalności egzekucji.** Organ egzekucyjny bada z urzędu dopuszczalność egzekucji, nie jest natomiast uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym. Jeżeli tytuł wykonawczy nie spełnia ustawowych wymogów, naczelnik urzędu skarbowego nie przystępuje do egzekucji i zwraca tytuł Kasie. Czyni to postanowieniem, na które przysługuje jej zażalenie (art. 29 § 1 i 2 u.p.e.a.).

**Obrona rolnika przed egzekucją.** Rolnikowi przysługują środki prawne, mające na celu ochronę przed egzekucją w ogóle lub przed występującymi w jej toku nieprawidłowościami. Są to przewidziane w ustawie egzekucyjnej zarzuty, zażalenie, skarga na czynności egzekucyjne, skarga na przewlekłość postępowania egzekucyjnego, skarga na oszacowanie zajętej ruchomości, skarga na naruszenie przepisów o przeprowadzeniu licytacji ruchomości, zarzuty do opisu i oszacowania wartości nieruchomości, skarga na czynności organu egzekucyjnego dotyczące obwieszczenia o licytacji nieruchomości i inne środki, przewidziane w przepisach regulujących poszczególne sposoby egzekucji. Służy mu też skarga do NSA na postanowienie izby skarbowej, nie uwzględniające jego zażalenia na postanowienie naczelnika urzędu skarbowego w sprawie zarzutów.

**Zarzuty w sprawie prowadzenia egzekucji.** Podstawy zarzutów są wymienione enumeratywnie w art. 32 u.p.e.a. Podstawą zarzutu może być m.in. wykonanie lub nieistnienie egzekwowanego obowiązku, odroczenie terminu jego wykonania, błąd co do osoby zobowiązanego, brak uprzedniego doręczenia upomnienia albo wadliwe wystawienie tytułu wykonawczego. Tryb rozpoznania zarzutów określony jest w art. 34 i 35 u.p.e.a.

Organ egzekucyjny jest obowiązany zawiadomić Kasę o zgłoszonych zarzutach. Kasa ma obowiązek wypowiedzenia się w ich sprawie w ciągu 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, pod rygorem zawieszenia postępowania egzekucyjnego (art. 34 § 1 i 3 u.p.e.a.).

Wypowiedź Kasy dotycząca zarzutów jest wiążąca dla organu egzekucyjnego (art. 34 § 1 *in fine*). Jeśli Kasa uzna zarzuty za uzasadnione, naczelnik urzędu skarbowego wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania egzekucyjnego (w całości lub w części, w zależności od treści zarzutów i treści stanowiska Kasy), albo o zastosowaniu mniej uciążliwego środka egzekucyjnego. Na postanowienie naczelnika urzędu skarbowego w sprawie zgłoszonych zarzutów rolnikowi oraz Kasie służy zażalenie do izby skarbowej.

Wniesienie przez rolnika zarzutu w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego nie wstrzymuje tego postępowania, jednakże w uzasadnionych przypadkach może ono być wstrzymane przez naczelnika urzędu skarbowego – do czasu rozpoznania zarzutu, lub przez izbę skarbową – do czasu rozpoznania zażalenia na postanowienie w sprawie zarzutu (art. 35 § 1 i 2).

**Skarga na czynności egzekucyjne.** Ten środek zaskarżenia uregulowany jest, łącznie ze skargą na przewlekłość postępowania egzekucyjnego, w art. 54 u.p.e.a. Podstawą skargi mogą być wszelkie zarzuty dotyczące postępowania, poza zarzutami dotyczącymi samego obowiązku zapłaty należności, gdyż kwestionowaniu obowiązku służą zarzuty, o których jest mowa wyżej. Jest to instytucja podobna do skargi na czynności komornika, uregulowanej w art. 767-768 k.p.c. Skargę wnosi się do organu nadzorczego za pośrednictwem naczelnika urzędu skarbowego w ciągu 14 dni od dnia zakwestionowania dokonanej czynności egzekucyjnej (art. 54 § 4). Wniesienie skargi nie wstrzymuje postępowania egzekucyjnego, ale naczelnik urzędu skarbowego lub organ nadzoru może je w uzasadnionych przypadkach wstrzymać (art. 54 § 6). Czyni to postanowieniem, na które zażalenie nie przysługuje.

**Skarga na przewlekłość postępowania.** Służy ona zarówno zobowiązanemu (rolnikowi), wierzycielowi, czyli Kasie oraz podmiotowi, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania egzekwowanego obowiązku, oraz organowi zainteresowanemu w wykonaniu obowiązku (art. 54 § 2). Ustawa ta nie wskazuje terminu do jej wniesienia. Oznacza to, że można ją wnieść w każdym czasie, jeśli organ egzekucyjny nie podejmuje czynności, choć może i powinien je podjąć. Trudno byłoby ograniczać termin składania skargi, gdyż im dłuższy okres przewlekłości postępowania, tym zachowanie organu egzekucyjnego jest bardziej naganne, a więc skarga uzasadniona.

**Zażalenie.** Jest ono środkiem odwoławczym, co oznacza, że podlega rozpoznaniu przez organ nadzoru (organ odwoławczy). Wnosi się je tylko w przypadkach wyraźnie określonych w ustawie egzekucyjnej lub w k.p.a. za pośrednictwem naczelnika urzędu skarbowego, w terminie 7 dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia zaskarżonego postanowienia (art. 17 § 1 u.p.e.a.). Wniesienie zażalenia nie wstrzymuje postępowania egzekucyjnego, lecz organ ten lub organ odwoławczy może w uzasadnionych przypadkach wstrzymać postępowanie egzekucyjne do czasu rozpatrzenia zażalenia (art. 17 § 2 u.p.e.a.).

Rolnikowi przysługuje zażalenie na postanowienie:

- a) w sprawie stanowiska wierzyciela w związku ze zgłoszonym przez rolnika zarzutem (art. 34 § 2),
- b) w sprawie zgłoszonych zarzutów (art. 34 § 5),
- c) oddalające skargę przez organ nadzoru (art. 54 § 5),
- d) o zawieszeniu postępowania egzekucyjnego lub odmowie zawieszenia takiego postępowania (art. 56 § 4),
- e) w sprawie uchylecia czynności egzekucyjnych (art. 58 § 3),
- f) w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego (art. 59 § 5),
- g) w sprawie uchylecia dokonanych czynności egzekucyjnych lub odmowy ich uchylecia (art. 60 § 3),
- h) w innych przypadkach określonych w u.p.e.a. lub k.p.a.

**Środki prawne przysługujące Kasie.** Kasie przysługują, na zasadach opisanych wyżej, zażalenie i skarga na przewlekłość postępowania (co do skargi zob. art. 54 § 2 u.p.e.a.) oraz skarga na czynności egzekucyjne dotyczące obwieszczenia o licytacji nieruchomości. Na ogólnych zasadach służy jej też skarga na postanowienie organu odwoławczego.

Zażalenie służy na postanowienie:

- a) o zwrocie tytułu wykonawczego, jeżeli organ egzekucyjny uznał, iż obowiązek, którego tytuł dotyczy, nie podlega egzekucji administracyjnej lub tytuł nie spełnia wymogów określonych w art. 27 § 1 i ustawy egzekucyjnej (art. 29 § 2),
- b) w sprawie zgłoszonych przez rolnika zarzutów (art. 34 § 5),
- c) oddalające skargę przez organ nadzoru (art. 54 § 5),
- d) o zawieszeniu postępowania egzekucyjnego lub o odmowie zawieszenia takiego postępowania (art. 56 § 4),
- e) w sprawie uchylecia czynności egzekucyjnych (art. 58 § 3),
- f) w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego (art. 59 § 5),
- g) w sprawie uchylecia dokonanych czynności egzekucyjnych lub odmowy ich uchylecia (art. 60 § 3),
- h) w innych przypadkach określonych w u.p.e.a. i k.p.a.

**Ochrona praw osób trzecich (wyłączenie spod egzekucji).** Może się zdarzyć w toku egzekucji, że zajęcie rzeczy lub prawa majątkowego narusza uprawnienia osób trzecich, czyli osób nie będących zobowiązanymi do zapłaty składek na ubezpieczenie społeczne rolników. Chodzi tu o takie przypadki, w których wprawdzie egzekucja jest prowadzona wobec osoby zobowiązanej, ale do rzeczy lub prawa, do których osoba trzecia rości pretensje. Sposób rozstrzygnięcia takich sporów regulują art. 38-44 u.p.e.a. oraz przepisy k.p.c.

Według art. 38 u.p.e.a., kto nie będąc zobowiązanym, rości sobie prawa do rzeczy lub prawa majątkowego, z którego prowadzi się egzekucję administracyjną, może wystąpić do organu egzekucyjnego – w terminie 14 dni od dnia uzyskania wiadomości o czynności egzekucyjnej skierowanej do tej rzeczy lub tego prawa – z żądaniem ich wyłączenia spod egzekucji, przedstawiając lub powołując dowody na poparcie swego żądania. Organ egzekucyjny jest obowiązany rozpoznać żądanie i wydać postanowienie w sprawie wyłączenia w terminie 14 dni od dnia złożenia żądania. Termin ten może być przedłużony o dalsze 14 dni, jeśli zbadanie dowodów w tym terminie nie było możliwe. Do czasu wydania postanowienia w sprawie wyłączenia organ egzekucyjny zaniecha dalszych czynności egzekucyjnych w stosunku do rzeczy lub prawa majątkowego, których wyłączenia żądano, jednakże dokonane czynności egzekucyjne pozostają w mocy.

Przez zwrot „*postanowienie w sprawie wyłączenia*” należy rozumieć postanowienie o wyłączeniu rzeczy lub prawa majątkowego spod egzekucji lub postanowienie o odmowie takiego wyłączenia, w zależności od treści zebranych dowodów, nie zawsze bowiem roszczenia osób trzecich są uzasadnione.

Okoliczności żądania wyłączenia rzeczy lub prawa majątkowego spod egzekucji mogą być różne. Np. jeśli rolnik sprzedaje jakąś nieruchomość, nabywca nie zostanie przed wszczęciem egzekucji wpisany do księgi wieczystej, a Kasa – kierując się treścią księgi wieczystej – wskaże organowi egzekucyjnemu daną nieruchomość jako przedmiot egzekucji, to nabywca może wystąpić o jej wyłączenie spod egzekucji, gdyż przejście własności nastąpiło z chwilą zawarcia umowy (wpis do księgi wieczystej ma charakter deklaratoryjny). Jednakże jeśli należność Kasy była zabezpieczona na tej nieruchomości hipoteką, to nabywca jej staje się dłużnikiem rzeczowym i egzekucja będzie dopuszczalna.

Na postanowienie organu egzekucyjnego w sprawie odmowy wyłączenia spod egzekucji rzeczy lub prawa majątkowego osobie trzeciej służy zażalenie (art. 40 § 1). Na ostateczne postanowienie (wydane przez organ drugiej instancji wskutek rozpoznania zażalenia) skarga do NSA nie przysługuje. Przysługuje jej natomiast prawo żądania zwolnienia ich od egzekucji administracyjnej w trybie przepisów k.p.c. Składając pozew w sądzie powszech-

nym, powinna ona skierować równocześnie odpis pozwu organowi egzekucyjnemu (art. 40 § 2). Przepis ten koreluje z art. 842 k.p.c., mającym zastosowanie w tego rodzaju sprawach.

Do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia żądania w sprawie wyłączenia spod egzekucji rzeczy lub prawa majątkowego i w okresie 14 dni po tym rozstrzygnięciu (przeznaczonym na umożliwienie złożenia pozwu do sądu powszechnego) oraz w okresie od dnia skierowania odpisu pozwu przez osobę trzecią do organu egzekucyjnego do dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu powszechnego objęte żądaniem wyłączenia rzeczy nie mogą być sprzedane, a prawa majątkowe wykonywane (art. 41 § 1). Wyjątek od tej zasady przewidziany jest w art. 41 § 2.

Osoba trzecia, chcąc zachować prawo do dysponowania rzeczą lub prawem majątkowym, do których prowadzona jest egzekucja, może wpłacić do depozytu organu egzekucyjnego kwotę, na jaką zostały one oszacowane albo kwotę równą należności pieniężnej, łącznie z kosztami egzekucyjnymi. Nie wpływa to na dalszy tok postępowania w sprawie o wyłączenie (art. 42).

**Zawieszenie postępowania.** W przypadkach przewidzianych w art. 56 u.p.e.a., postępowanie egzekucyjne ulega zawieszeniu. Podlega ono podjęciu po ustaniu przyczyn zawieszenia (art. 57). W przypadku zawieszenia postępowania, czynności egzekucyjne pozostają w mocy z tym, że w okresie zawieszenia spowodowanego wstrzymaniem przez Kasę zapłaty składki, odroczenia terminu jej zapłaty albo rozłożenia na raty, jak też w przypadku zawieszenia postępowania na żądanie Kasy, za zgodą naczelnika urzędu skarbowego mogą być dokonywane wypłaty z rachunków bankowych zobowiązanego, po przedstawieniu przez niego dokumentów świadczących o konieczności poniesienia danych wydatków. Jednak z ważnych przyczyn organ egzekucyjny może uchylić dokonane czynności egzekucyjne (art. 58 § 1 i 2).

**Umorzenie postępowania egzekucyjnego.** Przesłanki umorzenia zasadniczo określone są w art. 59 § 1 i 2 u.p.e.a. Wskazują je też przepisy szczególne tej ustawy. Ogólnie można powiedzieć, że umarza się je w razie spowodowanej różnymi okolicznościami niedopuszczalności egzekucji lub jeśli nie uzyska się zamierzonego celu egzekucji albo na wniosek wierzyciela. Umorzenie postępowania egzekucyjnego – poza przypadkiem umorzenia na żądanie wierzyciela (Kasy) – powoduje w zasadzie uchylenie dokonanych czynności egzekucyjnych (art. 60 § 1). W razie umorzenia postępowania wskutek stwierdzenia, że majątek zobowiązanego nie pokryje nawet kosztów egzekucyjnych, ponowne wszczęcie postępowania może nastąpić dopiero po ujawnieniu majątku lub źródeł dochodu zobowiązanego, przewyższającego kwotę wydatków egzekucyjnych (art. 61).

**Zbieg egzekucji.** Może on mieć dwie postaci – jako zbieg egzekucji administracyjnej i sądowej do tej samej rzeczy lub prawa, albo jako zbieg kilku egzekucji administracyjnych prowadzonych przez różne organy egzekucyjne do tej samej rzeczy lub prawa.

W pierwszym przypadku organ egzekucyjny wstrzymuje czynności egzekucyjne na wniosek Kasy, zobowiązanego lub z urzędu, i przekazuje akta sądowi rejonowemu (w którego okręgu wszczęto egzekucję), zgodnie z przepisami k.p.c. (art. 62 u.p.e.a.). Komornik sądowy także ma taki obowiązek. Celem tych działań jest rozstrzygnięcie przez sąd rejonowy, który organ ma dalej prowadzić egzekucję (zob. art. 773 k.p.c.).

Postępowanie w razie zbiegu egzekucji administracyjnej uregulowane jest w art. 63 u.p.e.a.

**Przebieg egzekucji.** Zależy on od rodzaju zastosowanego środka egzekucyjnego. Szczegółowo unormowany jest w rozdziałach 1-6 działu II u.p.e.a. Są to niemal w całości przepisy nowe, które weszły w życie z dniem 30 listopada 2001 r. Ogólnie można stwierdzić, że:

- 1) podstawę zastosowania środków egzekucyjnych stanowi zawiadomienie o zajęciu prawa majątkowego zobowiązanego u dłużnika zajętej wierzytelności lub protokół zajęcia prawa majątkowego, albo protokół zajęcia i odbioru ruchomości, albo protokół odbioru dokumentu (art. 67 § 1),
- 2) w przypadku zajęcia ruchomości lub praw majątkowych, organ egzekucyjny zleca biegłemu skarbowemu ich oszacowanie, a następnie sprzedaje na licytacji lub w innym trybie określonym w art. 105 u.p.e.a.,
- 3) zajmując wynagrodzenie za pracę, świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego lub z ubezpieczenia społecznego, rachunek bankowy lub wkład oszczędnościowy, inne wierzytelności pieniężne albo papiery wartościowe, organ egzekucyjny nakazuje odpowiednio pracodawcy, zakładowi ubezpieczeń, bankowi lub innemu dłużnikowi zobowiązanego, aby przekazał mu pieniądze do wysokości dokonanego zajęcia, obejmującego także odsetki i koszty postępowania,
- 4) zajęcie weksla polega na jego odbiorze i wezwaniu trasata (osoby zobowiązanej do zapłaty), aby należnej od niego sumy wekslowej nie uiszczał prawnemu posiadaczowi weksla, lecz wpłacił ją organowi egzekucyjnemu, oraz na zawiadomieniu zobowiązanego, że nie wolno mu rozporządzać zajęтым wekslem, ani też odebrać od trasata sumy wekslowej,
- 5) egzekucja z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością polega na zajęciu udziału i wystąpieniu do właściwego sądu rejestrowego (prowadzącego rejestr spółek) o zarządzenie sprzedaży zajętego udziału.

**Koszty egzekucyjne.** Można lapidarnie powiedzieć, że postępowanie egzekucyjne kosztuje. Przed wspomnianą na wstępie nowelizacją u.p.e.a, zasady pobierania kosztów i ich wysokość uregulowane były w przepisach wykonawczych. Obecnie problematyka ta uregulowana jest obszernie w rozdziale 6. działu pierwszego, tj. w art. 64-66 u.p.e.a.

Kosztami egzekucyjnymi są opłaty za czynności egzekucyjne i wydatki poniesione przez organ egzekucyjny. Obciążają one – z pewnymi wyjątkami – zobowiązanego (art. 64c § 1). Przepisy szczegółowo wskazują, za jakie czynności należą się organowi egzekucyjnemu opłaty, w jakiej wysokości oraz kiedy powstaje obowiązek ich zapłaty.

Wierzyciel (Kasa) ponosi koszty, zwłaszcza w razie niemożności ściągnięcia ich od zobowiązanego oraz w innych przypadkach określonych w u.p.e.a. (art. 64c § 2-4).

---

### 2.3. Obowiązki egzekucyjne Kasy

---

**Obowiązek egzekwowania należności.** Jeśli rolnik nie płaci składek na ubezpieczenie społeczne Kasa – działając zgodnie ze Statutem poprzez swoje oddziały regionalne i placówki – ma obowiązek ich wyegzekwowania (art. 6 § 1 u.p.e.a.). Ponieważ sama nie jest organem egzekucyjnym, występuje z wnioskiem egzekucyjnym do właściwego naczelnika urzędu skarbowego. Do wniosku powinna dołączyć wystawiony przez siebie tytuł wykonawczy oraz dowód doręczenia upomnienia, chyba że doręczenie jego nie było wymagane (art. 26 § 1 i 3 tejże ustawy).

Według § 2 rozporządzenia wykonawczego wierzyciel (a więc i Kasa) jest obowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych.

**Upomnienie.** Jeżeli należność nie zostanie zapłacona w terminie określonym w decyzji lub wynikającym z przepisu prawa, Kasa musi – poza przypadkami omówionymi dalej – wysłać do zobowiązanego upomnienie, z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie 7 dni od doręczenia upomnienia. Wzór upomnienia stanowi załącznik nr 1 do rozporządzenia wykonawczego.

Upomnienie sporządza się w dwóch egzemplarzach, z których jeden przeznaczony jest dla zobowiązanego, a drugi pozostaje w aktach sprawy. Oznacza się je kolejnym numerem ewidencji upomnień i wpisuje do ewidencji prowadzonej według podanego w rozporządzeniu wzoru (§ 4 ust. 1-3 rozp. wyk.). Upomnienie należy wysłać przez pocztę przesyłką poleconą listową, za potwierdzeniem odbioru. Może być też doręczone bezpośrednio przez Kasę w sposób określony w k.p.a. (zob. art. 39 i nast. k.p.a.). W przypadku zagi-

nięcia upomnienia lub braku dowodu jego doręczenia, wysyła się je ponownie (§ 4 ust. 4 i 5 rozp.wyk.).

Przypadki, w których postępowanie egzekucyjne może być wszczęte bez uprzedniego doręczenia upomnienia, określa § 13 rozporządzenia. Kasy dotyczą dwa pierwsze przypadki, tj. gdy należność pieniężna została określona w orzeczeniu (np. wyroku NSA oddalającym skargę rolnika i zasądającym koszty postępowania) oraz gdy zobowiązany ma ustawowy obowiązek obliczenia lub uiszczenia należności bez wezwania.

**Skierowanie tytułu wykonawczego do egzekucji.** Po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu, Kasa wystawia tytuł wykonawczy według wzoru określonego w załączniku nr 3 do rozporządzenia i niezwłocznie kieruje go do właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego (§ 5 i § 6 ust. 1 rozp. wyk.). Wymaganą treść tytułu wykonawczego wskazuje art. 27 u.p.e.a.

Podstawą wystawienia tytułu wykonawczego obejmującego składki na ubezpieczenie społeczne rolników może być wyłącznie prawomocna decyzja Prezesa Kasy (art. 39 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników)<sup>7</sup>.

W tytule wykonawczym wskazuje się należności pieniężne po zaokrągleniu do pełnych dziesiątek groszy, przy czym kwoty do 5 groszy pomija się, a 5 i więcej groszy podwyższa się do pełnych dziesiątek groszy (art. 27a § 1-3 u.p.e.a.).

We wniosku o wszczęcie egzekucji Kasa może w s k a z a ć środek egzekucyjny (art. 28 u.p.e.a.). Powinna przekazać posiadane informacje o majątku i źródłach dochodu zobowiązanego (§ 6 ust. 7 rozp. wyk.). Jeśli domaga się egzekucji z nieruchomości, powinna ją dokładnie określić (podać rodzaj nieruchomości, jej położenie oraz numer prowadzonej dla niej księgi wieczystej, jak też wskazać sąd, który tę księgę prowadzi).

Do przesyłanych do organu egzekucyjnego tytułów wykonawczych lub ich odpisów Kasa załącza ich ewidencję prowadzoną według wzoru określonego w załączniku nr 4 do rozporządzenia. Załącza ją w dwóch egzemplarzach, z których pierwszy przeznaczony jest dla organu egzekucyjnego, a drugi, po potwierdzeniu przyjęcia tytułów do egzekucji, organ ten zwraca Kasie (§7 ust. 1-3 rozp. wyk.).

Konieczne jest dokładne wypełnienie tytułu wykonawczego. Tytuł, który nie spełnia ustawowych wymogów, podlega zwrotowi (art. 29 § 2 u.p.e.a.), a ponadto organ obciąży Kasę kosztami egzekucyjnymi (art. 64c § 2 u.p.e.a.). Niedokładne wypełnienie tytułu wykonawczego może być podstawą uwzględnienia zarzutu zobowiązanego (art. 33 pkt 10 u), co może nastąpić niekiedy

---

<sup>7</sup> Zob. wyrok NSA OZ w Łodzi z dnia 20.05.1997 r. sygn. I SA/Łd 1662/96 (ONSA z 1998 r. nr 1, poz. 30).



po uwzględnieniu skargi przez NSA, co oznacza, że wadliwość taka może znacznie przedłużyć postępowanie egzekucyjne.

**Inne obowiązki Kasy wobec organu egzekucyjnego.** Są one szczegółowo określone w u.p.e.a. i w rozporządzeniu wykonawczym. Polegają one głównie na:

- a) ponoszeniu kosztów egzekucyjnych w przypadkach określonych w u.p.e.a.,
- b) niezwłocznym zawiadomieniu o każdej zmianie wysokości egzekwowanej należności, odroczeniu terminu jej zapłaty, rozłożeniu na raty, umorzeniu albo zapłaceniu (§ 9 ust. 1 rozp. wyk.),
- c) wyrażeniu w formie postanowienia – pod rygorem zawieszenia postępowania – stanowiska wobec zarzutów do postępowania egzekucyjnego zgłoszonych przed zobowiązanego (art. 34 § 1 w zw. z art. 17 § 1 u.p.e.a.).

## **2.4. Egzekucja administracyjna z nieruchomości**

---

**Zasady ogólne.** Po wejściu w życie zmiany u.p.e.a. z dniem 30 listopada 2001 r. egzekucja z nieruchomości składek na ubezpieczenia społeczne rolników powinna być prowadzona w trybie przepisów tej ustawy, chyba że przekazana została komornikowi sądowemu w wyniku zbiegu egzekucji sądowej i administracyjnej. Szczegółowy tryb postępowania unormowany jest w art. 110-112g.

Ustawa egzekucyjna zawiera pewne ograniczenia w zakresie egzekucji z nieruchomości. Otóż:

- 1) z nieruchomości może być przeprowadzona egzekucja administracyjna świadczeń pieniężnych tylko wtedy, jeżeli zastosowanie innych środków egzekucyjnych (wymienionych w rozdziałach 2-6 działu II) nie było możliwe lub okazało się bezskuteczne (art. 110 § 1),
- 2) egzekucja taka może być przeprowadzona tylko w celu wyegzekwowania należności pieniężnych określonych lub ustalonych w decyzji ostatecznej lub wynikających z orzeczenia sądu zaopatrzonego w klauzulę wykonalności (art. 110 § 2).

Organ egzekucyjny podejmuje czynności egzekucyjne dopiero po otrzymaniu od wierzyciela zaliczki na pokrycie przewidywanych wydatków; wierzyciel wpłaca zaliczkę sukcesywnie, w miarę podejmowania przez ten organ czynności egzekucyjnych, w wysokości określonej każdorazowo przez organ egzekucyjny; w przypadku nie wpłacenia zaliczki mimo wezwania, organ egzekucyjny umarza postępowanie (art. 110 § 3-7).

Uczestnikami postępowania egzekucyjnego, oprócz wierzyciela i zobowiązanego, są również osoby, którym przysługują prawa rzeczowe ograniczone albo prawa osobiste zabezpieczone na nieruchomości (art. 110b).

Do egzekucji z ułamkowej części nieruchomości (udziału) stosuje się odpowiednio przepisy o egzekucji z nieruchomości oraz przepisy rozdziału 8 działu II u.p.e.a.

**Przebieg postępowania.** Mówiąc w skrócie, egzekucja z nieruchomości polega na zajęciu nieruchomości, opisie i oszacowaniu jej wartości, sprzedaży na licytacji oraz przekazaniu przez organ egzekucyjny wierzycielowi należnej mu kwoty.

Organ egzekucyjny przystępuje do egzekucji przez zajęcie nieruchomości. Zajęcie następuje przez wezwanie zobowiązanego, aby zapłacił egzekwowaną należność pieniężną wraz z odsetkami za opóźnienie i kosztami egzekucyjnymi w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania, pod rygorem przystąpienia do opisu i oszacowania wartości nieruchomości. Równocześnie z wysłaniem tego wezwania organ egzekucyjny przesyła do sądu właściwego do prowadzenia księgi wieczystej wnioski o dokonanie w księdze wieczystej wpisu o wszczęciu egzekucji lub składa wnioski do zbioru dokumentów, a także przesyła wierzycielowi (tu: Kasie) zawiadomienie o zajęciu nieruchomości. Wpis w księdze wieczystej wzmianki o wszczęciu egzekucji (lub złożenie zawiadomienia do zbioru dokumentów) wyłącza możliwość powołania się nabywcy na rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych, czyli wyłącza możliwość nabycia nieruchomości bez obciążenia egzekucją.

Zajęcie obejmuje nieruchomości i to wszystko, co może stanowić przedmiot obciążenia hipoteką, a także pożytki z nieruchomości (co do pożytków zob. art. 53-55 k.c.). Jeżeli egzekwowana należność zabezpieczona jest hipoteką, zajęcie obejmuje także prawa wynikające z umów ubezpieczenia tych przedmiotów.

Rozporządzenie nieruchomością po jej zajęciu nie ma wpływu na dalsze postępowanie egzekucyjne; nabywca może uczestniczyć w postępowaniu w charakterze zobowiązanego, w stosunku do którego ważne są dokonane wcześniej czynności egzekucyjne. Natomiast rozporządzenia przedmiotami podlegającymi zajęciu razem z nieruchomością po ich zajęciu są nieważne (nie dotyczy to rozporządzeń zarządcy nieruchomości w zakresie jego ustawowych uprawnień).

Po bezskutecznym upływie terminu określonego w wezwaniu zobowiązanego do zapłaty dochodzonych należności, organ egzekucyjny dokonuje opisu i oszacowania wartości zajętej nieruchomości. Uczestnicy postępowania mogą wnieść zarzuty do opisu i oszacowania w ciągu 14 dni od dnia ukończenia opisu i oszacowania, a następnie mogą wnieść zażalenie na postanowienie organu egzekucyjnego w sprawie opisu i oszacowania.

Zajętą nieruchomość organ egzekucyjny sprzedaje w drodze licytacji publicznej. Po zamknięciu licytacji organ egzekucyjny wydaje postanowie-

nie o przybiciu na rzecz licytanta, który zaoferował najwyższą cenę. Postanowienie o przybiciu doręcza się wierzycielowi, dłużnikowi, nabywcy i osobom, które w toku licytacji zaskarżyły czynności związane z udzieleniem przybicia.

Z chwilą, gdy postanowienie o przybiciu stało się ostateczne, organ egzekucyjny wzywa licytanta, który uzyskał przybicie, aby w terminie 14 dni złożył do depozytu organu egzekucyjnego cenę nabycia. Po uiszczeniu przez nabywcę ceny nabycia, organ egzekucyjny wydaje postanowienie o przyznaniu własności, na które uczestnikom postępowania przysługuje zażalenie. Postanowienie to, kiedy stanie się ostateczne, przenosi własność nieruchomości na nabywcę i jest tytułem do wpisania nabywcy do księgi wieczystej.

Potem następuje podział kwoty uzyskanej z egzekucji w określonej przepisami kolejności.

## **2.5. Podział kwoty uzyskanej z egzekucji administracyjnej**

**Zasady ogólne.** Podział kwoty uzyskanej z egzekucji administracyjnej regulują art. 115-115g u.p.e.a. Ogólnie rzecz biorąc, art. 115-115a dotyczą wszystkich sposobów egzekucji, a nie tylko egzekucji z nieruchomości. Mają tu również zastosowanie art. 24 ust. 3 ustawy o s.u.s. i art. 36 § 1 i 2 Ordynacji podatkowej, jeśli w postępowaniu egzekucyjnym bierze udział także inny wierzyciel.

Według art. 115 § 1 u.p.e.a., z kwoty uzyskanej z egzekucji zaspokajają się w następującej kolejności:

- 1) koszty egzekucyjne i koszty upomnienia,
- 2) należności zabezpieczone hipotecznie wynikające z wierzytelności banku hipotecznego wpisanych do rejestru zabezpieczenia listów zastawnych, prowadzonego zgodnie z przepisami ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych,
- 3) należności zabezpieczone hipotecznie lub zastawem rejestrowym albo przez wpisanie do innego rejestru,
- 4) należności, do których stosuje się przepisy działu III ordynacji podatkowej, oraz należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, o ile nie zostały zaspokojone w trzeciej kolejności,
- 5) należności zabezpieczone prawem zastawu lub które korzystały z ustawowego pierwszeństwa, nie wymienione w pkt. 2-4,
- 6) inne należności i odsetki, z tym zastrzeżeniem (wynikającym z § 3), że odsetki za zwłokę należności pieniężnych, do których mają zastosowanie przepisy działu III Ordynacji podatkowej, zaspokajają się w kolejności określonej dla tych należności.

Należności wymienione wyżej w pkt. 2, 3 i 5 zaspokajają się do wysokości kwoty uzyskanej ze sprzedaży rzeczy obciążonej hipoteką lub zastawem, albo z realizacji prawa zbywalnego obciążonego, a jeżeli kwota uzyskana ze sprzedaży nie wystarcza na zaspokojenie wszystkich zabezpieczonych należności, zaspokajają się je w kolejności odpowiadającej przysługującemu im pierwszeństwu, jeśli zaś mają one równe pierwszeństwo albo nie stosuje się do nich zasady pierwszeństwa – proporcjonalnie w stosunku, w jakim pozostają do siebie (zob. art. 115 § 5).

**Problem kolejności zaspokojenia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne.** Można mieć pewne wątpliwości co do określenia kolejności zaspokojenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, z uwagi na nieprecyzyjne relacje między art. 24 ust. 3 ustawy o s.u.s., art. 36 ust. 1 i 2 Ordynacji podatkowej oraz art. 115 § 1 pkt 2-4 u.p.e.a. Ten pierwszy przepis stanowi, że *Należności z tytułu składek podlegają zaspokojeniu w drodze postępowania egzekucyjnego w administracji przed innymi wierzytelnościami (podkreślenie – W.G.), z wyjątkiem kosztów egzekucyjnych, należności za pracę, należności alimentacyjnych oraz rent z tytułu odszkodowania za wywołanie choroby, niezdolności do pracy, kalectwa lub śmierci, jak również kosztów ostatniej choroby i kosztów pogrzebu dłużnika, w wysokości odpowiadającej miejscowym zwyczajom.* Gramatyczna jego wykładnia mogłaby prowadzić do wniosku, że należności z tytułu składek zawsze zaspokajane są np. przed należnościami banków hipotecznych, o których mowa w art. 115 § 1 ust. 2 u.p.e.a., należnościami z tytułu podatków i innymi wierzytelnościami, choćby nawet były zabezpieczone hipoteką. Należy uznać, że mimo tak jednoznacznego brzmienia powyższego przepisu, wykładnia gramatyczna nie jest wystarczająca, gdyż prowadziłaby do błędnych wniosków. Byłaby rażąco sprzeczna zarówno z istotą hipoteki (zob. art. 65 ust. 1 u.k.w.h.), jak i treścią art. 36 ust. 1 i 2 Ordynacji podatkowej oraz art. 115 § 1 ust. 2-4 u.p.e.a.

Istotą hipoteki jest możliwość zaspokojenia przed wierzycielami osobistymi dłużnika i wierzycielami hipotecznymi, których hipoteki wpisane są na dalszych (gorszych) miejscach. Taką zasadę wyraża też art. 36 § 1 Ordynacji podatkowej (czyniąc wyjątek na rzecz hipotecznej wierzytelności banku hipotecznego). W konsekwencji należy uznać, że poprawną kolejność zaspokojenia określają przepisy § 1 art. 115 u.p.e.a., gdyż są one zgodne z przepisami o hipotece.

Wniosek powyższy nie wyjaśnia jednak wszystkich wątpliwości, gdyż niektóre należności mogą być uprzywilejowane w ramach danej kategorii zaspokojenia. Powstaje zatem pytanie, czy należności z tytułu składek podlegają zaspokojeniu przed należnościami podatkowymi i innymi, do których stosuje się przepisy działu III Ordynacji podatkowej, czy korzystają z równego

pierwszeństwa, czy też może w niektórych przypadkach podlegają zaspokojeniu w ramach danej kategorii po należnościach typu podatkowego. Można tu wyróżnić dwa przypadki: pierwszy – kiedy obie kategorie należności są zabezpieczone hipotekami, i drugi – kiedy żadna należność nie jest zabezpieczona hipoteką. Tu wątpliwości są znacznie poważniejsze z uwagi na treść art. 24 ust. 3 ustawy o s.u.s.

Rozważmy najpierw pierwszy przypadek. Według art. 36 § 1 Ordynacji podatkowej wierzycielowi, który nabył hipotekę na podstawie tego przepisu, przysługuje pierwszeństwo zaspokojenia przed hipotekami ustanowionymi dla zabezpieczenia innych należności (z wyłączeniem wierzytelności hipotecznej banku hipotecznego). Z treści tego przepisu można wyciągnąć wniosek, że należności podatkowe zaspokajane są przed należnościami z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne. Jednak art. 24 ust. 3 ustawy o s.u.s. – który nie rozgranicza wierzytelności na zabezpieczone i niezabezpieczone, a więc ma zastosowanie do obu kategorii – stanowi, że należności z tytułu składek zaspokajane są przed innymi wierzytelnościami. W dodatku do hipoteki zabezpieczającej należności z tytułu składek z mocy art. 26 ust. 4 ustawy o s.u.s. stosuje się odpowiednio przepisy Ordynacji podatkowej dotyczące hipoteki przymusowej, czyli m.in. tenże art. 36 § 1. Z całą pewnością oba rodzaje należności podlegają zaspokojeniu w kategorii trzeciej wymienionej w art. 115 § 1 u.p.e.a. Rozważyć tu trzeba dwie możliwości: czy o kolejności zaspokojenia (w ramach trzeciej kategorii) decydować będzie kolejność powstania hipotek – albowiem hipoteki powstałe na podstawie art. 36 § 1 Ordynacji podatkowej korzystają z pierwszeństwa przed innymi hipotekami, ale między sobą konkurują terminem ich powstania – czy też z uwagi na treść art. 24 ust. 3 ustawy o s.u.s. kolejność powstania hipotek nie będzie miała znaczenia przy ustalaniu kolejności zaspokojenia należności podatkowych i należności z tytułu składek. Wydaje się, że w tej sytuacji można uznać, iż w ramach tej kategorii o kolejności zaspokojenia rozstrzygać będzie treść art. 24 ust. 3 ustawy o s.u.s. Jeśli natomiast między sobą będą konkurować zabezpieczone hipotekami należności z tytułu składek (przypadające KRUS lub ZUS albo jednemu z nich ale na podstawie różnych tytułów wykonawczych), wydaje się, iż korzystałyby one z pierwszeństwa wynikającego z kolejności powstania hipotek według zasady *prior tempore, potior iure*.

Jeśli chodzi zaś o drugi przypadek, to w myśl art. 115 § 1 pkt 4 u.p.e.a. oba rodzaje należności – skoro nie są zabezpieczone hipoteką zastawem lub przez wpisanie do innego rejestru zgodnie z odpowiednimi przepisami – podlegają zaspokojeniu w czwartej kategorii. Wydaje się, że w tym przypadku treść art. 24 ust. 3 ustawy o s.u.s. w zw. z art. 52 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników pozwala na przyjęcie, że należności z tytułu składek podlegają zaspokojeniu w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym w ramach tej kategorii przed należnościami typu podatkowego

(do których stosuje się przepisy działu III Ordynacji podatkowej), natomiast gdyby z danej nieruchomości zaspokojeniu podlegały tylko należności z tytułu składek, to korzystałyby z równego pierwszeństwa.

**Zasady szczególne dotyczące podziału kwoty uzyskanej z egzekucji z nieruchomości.** Określone są one w art. 115b-115g u.p.e.a. Wynika z nich m.in., że organ egzekucyjny niezwłocznie po tym, jak postanowienie o przyznaniu własności nieruchomości stanie się ostateczne, sporządza plan podziału kwoty uzyskanej ze sprzedaży nieruchomości, w którym wymienia osoby, dla których jest przeznaczona kwota przypadająca od nabywcy. W podziale kwoty uzyskanej ze sprzedaży nieruchomości oprócz egzekwującego wierzyciela uczestniczą inne osoby wymienione w art. 115 c.

## **2.6. Sądowa egzekucja składek z nieruchomości**

---

**Uwagi ogólne.** Sądowa egzekucja należności z tytułu składek może mieć miejsce tylko w razie zbiegu egzekucji administracyjnej i egzekucji sądowej z nieruchomości. W takim przypadku organ egzekucyjny wstrzymuje czynności egzekucyjne na wniosek Kasy, zobowiązanego lub z urzędu, i przekazuje akta sądowi rejonowemu (w którego okręgu wszczęto egzekucję), zgodnie z przepisami k.p.c. (art. 62 u.p.e.a.). Sąd rejonowy wydaje postanowienie, określając który organ – administracyjny czy sądowy – ma dalej prowadzić obie egzekucje w trybie właściwym dla danego organu (art. 773 § 1 i 2 k.p.c.). Na postanowienie sądu przysługuje zażalenie stronom oraz administracyjnemu organowi egzekucyjnemu (art. 773 § 4 k.p.c.).

Przebieg sądowej egzekucji z nieruchomości jest bardzo podobny do egzekucji administracyjnej. Tu także występują takie etapy postępowania, jak opis i oszacowanie nieruchomości, licytacja, przybicie, przysądzenie własności oraz podział sumy uzyskanej z egzekucji.

**Kolejność zaspokojenia wierzycieli.** Wskazuje ją art. 1025 § 1 k.p.c. Dla potrzeb tego artykułu wystarczy stwierdzić, iż należności zabezpieczone hipotecznie lub zastawem rejestrowym, albo zabezpieczone przez wpisanie do innego rejestru, zaspokajane są w piątej kategorii, zaś należności, do których stosuje się przepisy działu III Ordynacji podatkowej – w siódmej kategorii, o ile nie zostały zaspokojone w kategorii piątej.

Należności z tytułu składek wraz z odsetkami i kosztami egzekucyjnymi powinny być zgłoszone w terminie licytacji (art. 954 k.p.c.), ale jeżeli nawet zostaną zgłoszone później, sąd powinien je uwzględnić w planie podziału.

Podane wyżej uwagi dotyczące znaczenia art. 24 ust. 3 ustawy o s.u.s. nie odnoszą się do egzekucji sądowej należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, gdyż pierwszeństwo ich zaspokojenia zastrzeżone zostało w tym przepisie tylko w przypadku postępowania egzekucyjnego w administracji.

---

## Zakończenie

---

Już ta skrótowo przedstawiona analiza przepisów pozwala na wyciągnięcie kilku ogólnych wniosków.

- 1) Analiza przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, ustawy o s.u.s. i Ordynacji podatkowej daje podstawę do wniosku, iż regulacje dotyczące odpowiedzialności rolnika z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, a zwłaszcza dotyczące hipotecznego zabezpieczenia tych należności, są niezbyt jasne i niespójne. Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników samodzielnie nie reguluje tych zagadnień, lecz odsyła jednocześnie do przepisów o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych oraz – co do składek – do przepisów o zobowiązaniach podatkowych. Jednocześnie ustawa o s.u.s. zawiera fragmentaryczne uregulowanie problemu odpowiedzialności z tytułu składek, nakazując „do należności z tytułu składek” stosowanie odpowiednio wskazanych w art. 31 przepisów Ordynacji podatkowej. To dwutorowe i nieprecyzyjne odesłanie do innych przepisów może budzić wątpliwości co do zakresu ich stosowania. Można mieć m.in. wątpliwość, czy przepis art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy pozwala na zastosowanie Ordynacji podatkowej w szerszym zakresie, niż określa to ustawa o s.u.s., a więc, czy można np. zabezpieczyć należności z tytułu składek na należącym do rolnika prawie użytkowania wieczystego gruntu lub na spółdzielczym własnościowym prawie do lokalu mieszkalnego Ordynacja podatkowa zezwala na takie zabezpieczenie, zaś według art. 26 ust. 3 ustawy o s.u.s., należności z tytułu składek są zabezpieczane hipoteką przymusową „na wszystkich nieruchomościach dłużnika”.
- 2) Nie wiadomo, dlaczego ustawodawca – przy uznaniu, że art. 26 ust. 3 ustawy o s.u.s. wyłącza stosowanie Ordynacji podatkowej w szerszym zakresie co do hipotecznego zabezpieczenia składek na innych prawach, poza nieruchomościami – ograniczył tylko do nieruchomości możliwość hipotecznego zabezpieczenia należności z tytułu składek, podczas gdy należności podatkowe mogą być zabezpieczane hipoteką przymusową także na innych prawach.

- 3) Mogą istnieć wątpliwości co do sposobu wykładni przepisu ust. 2 art. 26 ustawy o s.u.s., w szczególności co do określenia podstawy wpisu hipoteki przymusowej do księgi wieczystej. Przepis ten w tym zakresie jest niespójny z treścią ust. 3 art. 26. Z pierwszego przepisu wynika, że podstawą wpisu hipoteki do księgi wieczystej są wystawione przez Zakład dokumenty, stwierdzające istnienie należności z tytułu składek, natomiast według drugiego przepisu, podstawą ustanowienia hipoteki jest decyzja określająca należności z tytułu składek.
- 4) Niejednolite są ustawowe preferencje dotyczące kolejności zaspokojenia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne. Istnieją one jedynie w postępowaniu egzekucyjnym w administracji (jak wyraźnie stanowi art. 24 ust. 3 ustawy o s.u.s.), natomiast należności te nie korzystają z pierwszeństwa zaspokojenia w egzekucyjnym postępowaniu sądowym.
- 5) Zmiana w 2001 r. ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji poprawiła w powyższym zakresie sytuację Kasy i ZUS przez to, że dopuściła prowadzenie egzekucji administracyjnej także z nieruchomości. Można przypuszczać, że niejednokrotnie także w razie zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej z nieruchomości, dalsze czynności egzekucyjne będzie prowadził administracyjny organ egzekucyjny, co pozwoli na skorzystanie z pierwszeństwa w egzekucji należności z tytułu składek, wynikającego z art. 24 ust. 3 ustawy o s.u.s.

*Dr Włodzimierz Gawrylczyk jest sędzią Sądu Apelacyjnego  
– Wydział Cywilny w Gdańsku,  
wykładowcą w Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej.*



## **Świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego w świetle orzecznictwa sądowego**

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 ze zmianami), świadczeniami z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego są:

- 1) jednorazowe odszkodowanie z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu, albo śmierci wskutek wypadku przy pracy rolniczej, lub rolniczej choroby zawodowej,
- 2) zasiłek chorobowy,
- 3) zasiłek z tytułu urodzenia dziecka lub przyjęcia na wychowanie dziecka,
- 4) zasiłek macierzyński.

W świetle art. 44 powyższej ustawy, prawo do świadczeń z ubezpieczenia ustala się na wniosek osoby zainteresowanej albo innej osoby mającej interes prawny w ustaleniu tego prawa.

Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego wydaje decyzje m.in. w sprawach ustalenia prawa do świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia i ich indywidualnego wymiaru. W praktyce decyzje wydaje upoważniony przez Prezesa pracownik oddziału lub placówki terenowej KRUS.

Od decyzji w sprawach świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego chorobowego i macierzyńskiego przysługuje zainteresowanemu odwołanie do sądu rejonowego. Niektóre wyroki sądów w sprawach o wskazane świadczenia uznałam za warte przedstawienia.

Z katalogu świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego najczęściej decyzji organu rentowego KRUS zmienia Sąd w sprawach o...

### **1) jednorazowe odszkodowanie z tytułu wypadku przy pracy rolniczej.**

---

Oddział Regionalny KRUS w K. decyzją z dnia 20 listopada 2001 r. odmówił Bogusławowi J. prawa do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej, ponieważ nie uznał zaistniałego zdarzenia za wypadek przy pracy rolniczej.

Zdaniem organu rentowego, zaistniałego zdarzenia nie można było uznać za wypadek przy pracy rolniczej, albowiem istniały rozbieżności co do okoliczności, w jakich poszkodowany doznał urazu nogi. Rozbieżne okoliczności rodziły domniemanie, że zaistniałe zdarzenie mogło wydarzyć się równie dobrze w innej sytuacji i innym miejscu, niż podane przez poszkodowanego.

Bogusław J. odwołał się od decyzji organu rentowego KRUS do Sądu Rejonowego w K., podając w uzasadnieniu, że wypadek, jakiemu uległ na własnym podwórku, a więc na terenie gospodarstwa rolnego, był wypadkiem przy pracy rolniczej.

Stan faktyczny był następujący.

Poszkodowany podał do protokołu powypadkowego, że niosąc worek ze zbożem ze stodoły, poślizgnął się i doznał złamania nogi. Z zapisu w książce ambulatoryjnej szpitala wynikało, że ww. spadł z drabiny. Gdzie i w jakich okolicznościach, nie zostało odnotowane.

Sąd Rejonowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w K. ustalił, że Bogusław J. doznał urazu nogi wskutek poślizgnięcia się na mokrej powierzchni własnego podwórka, podczas przenoszenia worka ze zbożem ze stodoły do śrutownika. Jeśli chodzi o rozbieżność okoliczności, w jakich rolnik uległ wypadkowi (wskutek urazu po upadku z drabiny, jak zanotowano w książce ambulatoryjnej izby przyjęć, czy – w wyniku poślizgnięcia – jak później zeznawał wnioskodawca przed Sądem), Sąd uznał, że: „*dla oceny, czy uległ on wypadkowi przy pracy rolniczej, zapis ten nie może mieć decydującego znaczenia*”. Sąd dał wiarę zeznaniom świadków zdarzenia, które uznał: „*za konsekwentne, spójne i tworzące logiczną całość, a ponadto nie różniące się od wersji, jaką osoby te przedstawiły pracownikom KRUS*”.

Sąd zważył także, że: „*wypadek miał charakter typowego zdarzenia nagłego. Nie można też negować istnienia przyczyny zewnętrznej, rozumianej jako każdy czynnik zewnętrzny (nie wynikający więc z wewnętrznych właściwości organizmu człowieka), zdolny wywołać w istniejących warunkach szkodliwe skutki. Śliska nawierzchnia podwórza ma w tym rozumieniu charakter przyczyny zewnętrznej wypadku*”. Wypadek zdarzył się na terenie gospodarstwa rolnego i miał związek z wykonywaną pracą

rolniczą. Sąd zmienił więc decyzję organu rentowego KRUS i uznał, że wypadek, jakiemu uległ Bogusław J. w październiku 2001 r., był wypadkiem przy pracy rolniczej.

W innej sprawie Oddział Regionalny w K. decyzją z dnia 20.02.2001 r. odmówił ubezpieczonemu rolnikowi Stanisławowi S. prawa do jednorazowego odszkodowania, albowiem nie uznał zaistniałego zdarzenia za wypadek przy pracy rolniczej, z powodu istotnych rozbieżności dotyczących daty i okoliczności zdarzenia.

Stanisław S. odwołał się od decyzji organu rentowego do Sądu Okręgowego w K., wnosząc o uznanie zdarzenia za wypadek przy pracy rolniczej.

Istota sporu pomiędzy organem rentowym a poszkodowanym sprowadzała się do daty i okoliczności zdarzenia. Zainteresowany podał do protokołu powypadkowego, że w dniu 1.01.2002 r. uległ wypadkowi podczas obrządku inwentarza, doznając wskutek poślizgnięcia złamania podudzia prawej nogi. Matka poszkodowanego zeznała, że syn uległ wypadkowi w dniu 31.12.2000 r., tj. w noc sylwestrową, podczas powrotu z remizy strażackiej, gdzie odbywała się zabawa.

Sąd ustalił, że zdarzenie miało miejsce 1 stycznia 2002 r., w którym to dniu szpital udzielił pomocy lekarskiej rolnikowi. Sąd nie dał wiary, aby zdarzenie miało miejsce 31 grudnia 2000 r., albowiem: „*nieprawdopodobne jest, aby po tak poważnym urazie nogi (otwarte złamanie podudzia z przemieszczeniem), pacjent był w stanie oczekiwać na udzielenie pomocy lekarskiej od godzin nocnych w dniu 31.02.2000 r. do rana dnia 1.01.2001 r.*”.

Ponadto z ustaleń Sądu – w oparciu o zeznania świadków, jak i informacji urzędu gminy przesłanej do KRUS – wynikało, że w remizie strażackiej nie było zabawy sylwestrowej. Matka poszkodowanego zmieniła przed Sądem uprzednio złożone zeznanie i poinformowała, że o zdarzeniu dowiedziała się od sąsiadów, a z uwagi na konflikt z synem podała inne okoliczności. Sąd dał wiarę zeznaniom świadków, jak i zeznaniu matki poszkodowanego, która – jak się okazało – leczyła się psychiatrycznie, i uznał, że zdarzenie miało miejsce w dacie podanej przez poszkodowanego, a ponadto spełnia ono przesłanki wypadku przy pracy rolniczej w rozumieniu art. 11 ustawy z dnia 20.12.1990 r.

#### **Nota (komentarz)**

W świetle art. 45 ust. 4 ustawy z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Kasa ustala okoliczności i przyczyny wypadku przy pracy rolniczej. W szczególności, osoba upoważniona przez Prezesa Kasy ma prawo dokonać oględzin miejsca i przedmiotów związanych z wypadkiem oraz prze-

przewodzą dowody z zeznań poszkodowanych i świadków. Tylko bardzo wnikliwie przeprowadzone przez organ rentowy KRUS postępowanie dowodowe może wyeliminować zmianę przed Sądem okoliczności zdarzenia przez samego poszkodowanego i świadków.

Z praktyki wynika, że w wielu przypadkach poszkodowani właśnie przed Sądem podają inne okoliczności zdarzeń albo podane wcześniej w protokole powypadkowym uzupełniają o dodatkowe informacje w taki sposób, aby zdarzenie, jakiemu ulegli, nosiło znamiona wypadku przy pracy rolniczej.

Jeśli więc podane przez nich w czasie postępowania sądowego nowe lub dodatkowe okoliczności zdarzenia, potwierdzone zeznaniami tych samych świadków, są spójne, logiczne i wzajemnie się uzupełniają, Sąd nie ma podstaw, aby uznać je za niewiarygodne. Dlatego też z ustalonymi i wpisanymi do protokołu powypadkowego przez organ rentowy w postępowaniu dowodowym okolicznościami zdarzenia oraz zeznaniami świadków zainteresowane strony (a zwłaszcza poszkodowany) winny być zapoznane przed ich podpisaniem.

Może dodatkowo uzyskane od poszkodowanego pisemne potwierdzenie, że nie wnosi zastrzeżeń do spisanych okoliczności zdarzenia, mogłoby wyeliminować późniejszą ich zmianę. Zwłaszcza, że przed Sądem poszkodowani oświadczają niekiedy, iż okoliczności zdarzenia zostały niedokładnie lub inaczej spisane przez sporządzającego protokół pracownika KRUS.

Od powyższych wyroków organ rentowy KRUS nie wniósł apelacji, albowiem bezprzedmiotowe jest podważanie ustaleń Sądu, który w obydwu sprawach uznał za wiarygodne okoliczności zdarzeń podane przez poszkodowanych, jak i świadków.

I kolejna sprawa, która znalazła się na wokandzie Sądu, a dotyczyła...

## **2) prawa do jednorazowego odszkodowania z tytułu późno zgłoszonego wypadku przy pracy rolniczej.**

Oddział Regionalny KRUS w B. odmówił Krystynie B. prawa do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej, albowiem nie uznał zaistniałego zdarzenia za wypadek przy pracy rolniczej, gdyż późne zgłoszenie zdarzenia uniemożliwiło ustalenie jego faktycznych przyczyn i okoliczności. Podane zaś przez poszkodowaną okoliczności nie zostały przez nią udowodnione. W uzasadnieniu odmowy organ rentowy podniósł, że Pani B. uległa wypadkowi poza terenem gospodarstwa rolnego, bez żadnego udowodnionego związku z wykonywaniem zwykłych czynności, związanych z prowadzeniem działalności rolniczej.

Od decyzji organu rentowego Krystyna B. wniosła odwołanie do Sądu, domagając się zmiany zaskarżonej decyzji.

Stan faktyczny wyglądał następująco.

5 sierpnia 2002 r. Krystyna B. uległa wypadkowi drogowemu podczas drogi powrotnej do domu, jadąc samochodem w charakterze pasażerki. Jak podała do protokołu powypadkowego sporządzanego przez pracownika KRUS, droga powrotna wiązała się z działalnością rolniczą, albowiem wracała z tartaku, gdzie zamierzała kupić deski i żerdzie na remont ganku i rozbudowę obory. Nie przedłożyła jednak organowi rentowemu ani rachunków zakupu, ani wniesionych zaliczek, czy też złożonego zamówienia, bo twierdziła, że z uwagi na wysoką cenę do zamówienia nie doszło.

Przed Sądem ww. zeznała, że głównym celem podróży był jednak zakup krowy, a dodatkowo planowała zakup desek i żerdzi. Właściciel krowy zeznając jako świadek potwierdził, że zainteresowana w dniu wypadku uzgodniła z nim zakup krowy. Fakt zgłoszenia wypadku ze zbędną zwłoką, tj. po przeszło 60. dniach, poszkodowana uzasadniła długim pobytem w szpitalu po wypadku, w skutek którego doznała poważnych obrażeń ciała. Przyznała także, że faktycznie przerwała drogę powrotną do miejsca zamieszkania, lecz przerwa ta była zaledwie 30-minutowa i przeznaczona na odpoczynek kierowcy, jak i jej, nie zaś na zbieranie w lesie grzybów.

Sąd uznał, że zgromadzony materiał dowodowy daje podstawę do przyjęcia, iż poszkodowana w dniu 5.08.2002 r. wykonywała zwykłe czynności poza terenem gospodarstwa rolnego, niezbędne do jego prowadzenia. Sąd dał wiarę zeznaniom świadków, jak też samej zainteresowanej, i uznał je za wiarygodne. Ponadto stwierdził, że: *„fakt zgłoszenia zdarzenia po 60. dniach, nie uniemożliwił organowi rentowemu przeprowadzenia rzetelnego postępowania w niniejszej sprawie. Jeżeli instytucja ubezpieczeniowa uznaje, że wypadek nie ma związku z wykonywaniem zwykłych czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej i odmawia prawa do jednorazowego odszkodowania, to ciąży na niej obowiązek wykazania, że w konkretnym przypadku zaistniały wypadek nie pozostaje w takim związku”*. Ponadto zdaniem Sądu, *„podnoszona okoliczność, iż w drodze powrotnej odwołująca się rolniczka, udając się na grzybobranie przerwała drogę do miejsca zamieszkania, nie zasługuje na uwzględnienie”*. Przerwa ta, jak stwierdził Sąd, była krótkim odpoczynkiem i nie przekraczała granic potrzeby.

Sąd zmienił decyzję organu rentowego i uznał zaistniałe zdarzenie za wypadek przy pracy rolniczej.

#### **Nota (komentarz)**

Zgodnie z art. 10 ust 1 pkt. 1 ustawy z dnia 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 ze zmianami), jednora-

zowe odszkodowanie przysługuje ubezpieczonemu (rolnikowi), który doznał stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej. Definicję ustawową wypadku przy pracy rolniczej zawiera art. 11 ustawy, a w ww. sprawie pkt. 3 tego artykułu. Przez zwykłe czynności wykonywane poza terenem gospodarstwa rolnego, związane z prowadzeniem działalności rolniczej, o jakich mowa w art. 11 ust.1 pkt 3 ww. ustawy należy rozumieć: „*czynności wynikające w sposób naturalny i celowy z potrzeb danego gospodarstwa rolnego, niezbędne w konkretnej sytuacji do prowadzenia określonej działalności rolniczej*” (wyrok S. Apel z dnia 7.03.1995 r. sygn. akt III Aur 99/95 OSA 1995/4/38).

Jeśli chodzi zaś o przerwy w drodze powrotnej po załatwieniu określonej czynności związanej z prowadzeniem działalności rolniczej, z uwagi na skutki prawne, jakie przerwy te wywołują, można podzielić na trzy grupy.

Pierwszą grupę stanowią przerwy nie wywierające żadnego wpływu na związek odbywanej drogi z pracą.

Drugą grupę stanowią przerwy zawieszające ten związek i tym samym wyłączające ochronę ubezpieczeniową drogi na czas trwania tej przerwy.

Trzecia grupa to przerwy zrywające, tj. takie, które powodują wyłączenie związku z pracą nie tylko drogi w czasie przerwy, ale także dalszej drogi kontynuowanej po przerwie.

Nie wywierają żadnych ujemnych skutków w zakresie ochrony ubezpieczeniowej, w czasie odbywanej drogi, przerwy krótkotrwałe, wynikające z woli odbywającego drogę, np. przerwa na kupno chleba, papierosów itp. Są to przerwy nieistotne.

W sprawie Krystyny B. przerwa podczas drogi powrotnej przeznaczona została na 30-minutowy odpoczynek w lesie i nie przekroczyła granic potrzeby. Miała ona charakter przerwy zawieszającej. Droga powrotna, podczas której rolniczka uległa wypadkowi, była więc drogą chronioną.

Kolejne świadczenie z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego to...

---

**3) jednorazowy zasiłek z tytułu urodzenia dziecka,  
a także z tytułu przyjęcia dziecka w wieku do jednego  
roku na wychowanie, oraz zasiłek macierzyński.**

---

Wyrok Sądu w tym zakresie uznałam za warty przedstawienia.

Oddział Regionalny Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w P. decyzją z dnia 24 sierpnia 2000 r. przyznał Elżbiecie K. prawo do jednorazo-

wego zasiłku z tytułu przyjęcia na wychowanie dziecka i odmówił prawa do zasiłku macierzyńskiego. Od decyzji organu rentowego Elżbieta K. wniosła odwołanie do Sądu.

Sąd I instancji zmienił decyzję organu rentowego w części dotyczącej prawa do zasiłku macierzyńskiego i przyznał Elżbiecie K. prawo do tego zasiłku. Apelację od powyższego wyroku wniosła Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, domagając się utrzymania w mocy decyzji, albowiem zgodnie z art. 15 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, zasiłek macierzyński nie przysługuje ubezpieczonemu, który przyjął dziecko na wychowanie w wieku do jednego roku.

Sąd Apelacyjny uznał, że apelacja nie jest zasadna. Zdaniem Sądu, przepis art. 15 ust. 3 ww. ustawy stanowi, że: „*zasiłek macierzyński przysługuje ubezpieczonemu z tytułu urodzenia dziecka. Nie jest trafne stanowisko Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, iż pominięcie w tym przepisie ubezpieczonych, którzy przyjęli dziecko w wieku do jednego roku na wychowanie, pozbawia m.in. ubezpieczonych, którzy adoptowali dziecko, prawa do zasiłku macierzyńskiego*”. Sąd przyjął, że przepis ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników nie pozbawia rodziców przysposabiających dziecko w wieku do jednego roku prawa do zasiłku macierzyńskiego, albowiem art. 52 ustawy – w sprawach nie uregulowanych w ustawie – odsyła do przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Sąd uznał, że stanowisko Kasy sprowadza się do bezpodstawnego, gorszego traktowania ubezpieczonych rolników od pozostałych ubezpieczonych uprawnionych do świadczeń na podstawie ogólnych przepisów. Dlatego też apelację oddziału Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oddalił.

### **Nota (komentarz)**

Należy zwrócić uwagę, że wyrok w sprawie Elżbiety K. jest wyrokiem jednostkowym. Powołany przez Sąd art. 52 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników faktycznie odsyła do innych ustaw w sprawach nie uregulowanych w wyżej wymienionej ustawie. Nie ma jednak potrzeby powoływać się na ww. przepis, albowiem ustawodawca w art. 15 ust. 3 ustawy wyraźnie uregulował, z jakiego tytułu przysługuje uprawnionym (rolnikowi, jego małżonkowi, domownikowi) zasiłek macierzyński. Wskazał, że przysługuje on z tytułu urodzenia dziecka, a nie z tytułu przyjęcia na wychowanie, jak uczynił to w ust. 1 tego artykułu. Należy przypomnieć, że także pod rządami ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin, zasiłek

macierzyński nie przysługiwał ubezpieczonemu z tytułu przyjęcia dziecka na wychowanie.

Poza sporem pozostaje stwierdzenie sądu, że przepis ten gorzej traktuje w tym zakresie ubezpieczonych rolników od innych grup społecznych.

---

## Zasiłek chorobowy

---

Zasiłek ten jest kolejnym świadczeniem z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego. Wart zaprezentowania jest jeden z wyroków Sądu w tym zakresie.

Oddział Regionalny w S., decyzją z dnia 17 października 2001 r., odmówił Zofii G. prawa do zasiłku chorobowego za okres niezdolności do pracy, trwającej od 3 września 2001 r. do 2 października 2001 r. Decyzję odmawiającą organ rentowy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego uzasadnił tym, że od 1 października 2001 roku wyżej wymieniona została wyłączona z ubezpieczenia społecznego rolników, a okres niezdolności do pracy w czasie, gdy pozostawała w ubezpieczeniu (miała zachowany status ubezpieczonego), nie trwał co najmniej 30 dni. Ponadto w tym okresie zainteresowana działalność rolniczej już nie prowadziła, bowiem swoje gospodarstwo rolne wdzierżawiła w lipcu 2001 r.

Od decyzji organu rentowego Zofia G. wniosła odwołanie do Sądu.

Stan sprawy był następujący.

Zofia G., zgodnie z art. 3a ustawy z dnia 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, została wyłączona z ubezpieczenia z końcem kwartału, w którym ustały okoliczności uzasadniające podleganiu ubezpieczeniu. W lipcu 2001 r. przekazała gospodarstwo rolne w dzierżawę, wobec czego została wyłączona z ubezpieczenia od 1.10.2001 r. Zaś jej niezdolność do pracy (co wynikało z zaświadczenia lekarskiego) powstała począwszy od 3.09.2001 r. i trwała do 2.10.2001 r. Tak więc niezdolność do pracy, przy zachowaniu statusu ubezpieczonego, trwała tylko 28 dni. Pozostałe dni niezdolności do pracy przypadły już po ustaniu ubezpieczenia. Wobec powyższego, organ rentowy KRUS odmówił prawa do zasiłku chorobowego za powyższy okres.

Sąd Rejonowy w E. w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 kwietnia 2002 r., zmieniającego decyzję organu rentowego, stwierdził, że: „w powyższej sprawie występuje zagadnienie prawne, czy w opisanym stanie fak-



*tycznym do okresu niezdolności do pracy, za który przysługiwałby zasiłek chorobowy, zgodnie z ustawą o u.s.r., należy wliczać okres niezdolności do pracy, który wystąpił już po ustaniu ubezpieczenia społecznego, czy też do ustalania prawa do zasiłku chorobowego należy przyjąć jedynie okres niezdolności do pracy występujący w trakcie trwania ubezpieczenia społecznego, pomijając ten okres, który nastąpił już po jego ustaniu, pomimo iż jest ciągłość w trwaniu tej niezdolności”.*

Sąd stwierdził, że żaden z przepisów ustawy o u.s.r. nie określa, iż zasiłek chorobowy nie przysługuje za okres niezdolności do pracy, która rozpoczęła się w trakcie trwania ubezpieczenia, a ustała po ustaniu ubezpieczenia społecznego. W ocenie Sądu ma w tym przypadku zastosowanie art. 52 ustawy o u.s.r., który w sprawach nie uregulowanych w ustawie odsyła do przepisów regulujących przyznawanie analogicznych świadczeń przysługujących pracownikom i członkom ich rodzin oraz wypłatę tych świadczeń, a więc do ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa.

Zdaniem Sądu, ma tutaj zastosowanie art. 6 ust. 1 i art. 7 ww. ustawy, który stanowi, że zasiłek chorobowy przysługuje również osobie, która stała się niezdolna do pracy po ustaniu ubezpieczenia chorobowego, jeżeli niezdolność do pracy trwała bez przerwy co najmniej 30 dni i powstała:

- 1) nie później niż w ciągu 14. dni od ustania tytułu ubezpieczenia chorobowego,
- 2) nie później niż w ciągu 3. miesięcy od ustania tytułu ubezpieczenia chorobowego – w razie choroby zakaźnej, której okres wylegania jest dłuższy niż 14 dni, lub innej choroby, której objawy chorobowe ujawniają się po okresie dłuższym niż 14 dni od początku choroby.

Ponadto Sąd stwierdził, że w sprawie Zofii G. nie zachodzą też sytuacje określone w artykule 13 ww. ustawy, a wyłączające prawo do zasiłku chorobowego po ustaniu ubezpieczenia. Zofia G. po ustaniu ubezpieczenia społecznego nie miała ustalonego prawa do emerytury lub renty, nie kontynuowała, ani nie podjęła działalności zarobkowej, nie nabyła też prawa do zasiłku dla bezrobotnych, co świadczy, że w tym przypadku nie zachodzą okoliczności wyłączające prawo do zasiłku chorobowego.

Tak więc Sąd uznał, że: *„w żadnym ze wskazanych przepisów nie ma wymogu, aby przesłanką do nabycia prawa do zasiłku chorobowego było pozostawanie przez cały okres niezdolności do pracy w ubezpieczeniu – posiadanie statusu ubezpieczonego, oczywiście przy spełnieniu wymaganych przesłanek przywidzianych w przepisach obu ustaw”.*

Wobec powyższego Sąd zmienił decyzję organu rentowego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i przyznał Zofii G. prawo do zasiłku chorobowego.

### **Nota (komentarz)**

Zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 ze zmianami), zasiłek chorobowy przysługuje ubezpieczonemu, który wskutek choroby jest niezdolny do pracy nieprzerwanie co najmniej przez 30 dni, nie dłużej jednak niż przez 180 dni. Przez ubezpieczonego rolnika rozumie się osobę fizyczną, prowadzącą na własny rachunek działalność rolniczą jako posiadacz samodzielnego albo zależnego gospodarstwa rolnego. Tak więc prawo do świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego chorobowego i macierzyńskiego, w tym do zasiłku chorobowego, jest ściśle związane z pozostawaniem w ubezpieczeniu. W świetle art. 3a ww. ustawy, ubezpieczenie społeczne rolników ustaje z końcem kwartału, w którym ustały okoliczności uzasadniające podleganiu ubezpieczeniu.

W przypadku Pani Zofii G., która w lipcu wydzierżawiła gospodarstwo rolne, ubezpieczenie ustało z końcem kwartału, a więc od 1.10.2001 r. Składka na ubezpieczenie społeczne rolników jest kwartalna i niepodzielna, a więc została opłacona za cały kwartał. Poza sporem pozostaje fakt, iż niezdolność do pracy ww. trwała nieprzerwanie przez 30 dni. Jednakże tylko 28 dni tej niezdolności przypadało na okres podlegania ubezpieczeniu, za który to okres została opłacona składka. Wydaje się, że nie ma potrzeby odnoszenia się do przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, albowiem prawo do zasiłku chorobowego uregulowane zostało w art. 14 ustawy o u.s.r.

Można w tym miejscu postawić pytanie, czy intencją ustawodawcy było, aby po ustaniu ubezpieczenia rolnik nadal pobierał zasiłek chorobowy, do wyczerpania 180-dniowego okresu zasiłkowego nawet wtedy, gdy z całego okresu zasiłkowego tylko jeden dzień niezdolności przypadałby na okres pozostawania w ubezpieczeniu społecznym rolników?

Za tym, aby przyjąć, że niezdolność do pracy, uprawniająca do zasiłku chorobowego, winna przypadać w okresie podlegania ubezpieczeniu, dodatkowo mogą przemawiać także następujące okoliczności:

- 1) zasiłek chorobowy nie ma charakteru utraconego wynagrodzenia, jak w systemie ubezpieczenia chorobowego z tytułu zatrudnienia,
- 2) jest świadczeniem zwolnionym z odprowadzania podatku dochodowego od osób fizycznych,
- 3) jest świadczeniem z funduszu składkowego, tworzonego ze składek rolników na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie,

- 4) ponieważ rolnik sam opłaca składkę na świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego, trudno przyjmować, że pokrycie funduszem składkowym winny być objęte także okresy wykraczające poza to ubezpieczenie.

*Mgr inż. Ewa Jaworska-Spičak jest Głównym Specjalistą Centrali KRUS.*

---

## **Bibliografia**

---

1. Jędrasik-Jankowska: *Wypadki w drodze do pracy i z pracy. Warszawa 1972.*

*Igor Sadowski*

## **Wykaz wybranych aktów prawnych związanych z działalnością Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego**

W II kwartale 2002 roku powzięto lub znowelizowano:

### **Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 marca 2002 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o rachunkowości (Dz. U. Nr 76, poz. 694)**

---

W załączniku do niniejszego obwieszczenia ogłoszono tekst jednolity ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. Nr 121, poz. 591) z uwzględnieniem 20 nowelizacji ww. ustawy oraz zmian wynikających z innych przepisów ogłoszonych przed dniem wydania jednolitego tekstu.

### **Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4 kwietnia 2002 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie częściowej odpłatności ubezpieczonego za koszty wyżywienia i zakwaterowania w sanatorium uzdrowskim (Dz. U. Nr 56, poz. 514)**

---

Omawiane rozporządzenie wydano na podstawie art. 48 ust. 6 ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 28, poz. 153 ze zmianami). Rozporządzenie zmienia stawki częściowej odpłatności za koszty wyżywienia i pobyt w sanatorium uzdrowskim za jeden dzień pobytu,

którą ponosi ubezpieczony (§ 1 ust. 1). Ww. stawki wynoszą w zależności od rodzaju pokoju od 6,20 zł do 16,60 zł (od 1 października do 30 kwietnia) oraz od 8,30 zł do 22,80 zł.

Rozporządzenie weszło w życie po upływie 14. dni od dnia ogłoszenia, tj. 30 maja 2002 r.

**Ustawa z dnia 5 kwietnia 2002 r. o ratyfikacji Konwencji  
o zabezpieczeniu społecznym  
między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Hiszpanii  
(Dz. U. Nr 71, poz. 654)**

---

W ustawie wyrażono zgodę na dokonanie przez Prezydenta RP ratyfikacji Konwencji o zabezpieczeniu społecznym między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Hiszpanii, podpisanej w Madrycie 22 lutego 2001 roku.

Niniejsza ustawa weszła w życie po upływie 14. dni od dnia ogłoszenia, tj. 26 czerwca 2002 r.

**Ustawa z dnia 26 kwietnia 2002 r. o zmianie ustawy  
o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu  
(Dz. U. Nr 74, poz. 675)**

---

Nowelizacja wynika z konieczności dostosowania polskiego ustawodawstwa do przepisów państw Unii Europejskiej i wejdzie w życie z chwilą uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej.

Omawiana zmiana polega na rozszerzeniu podmiotowego zakresu ustawy na cudzoziemców poszukujących zatrudnienia lub podejmujących zatrudnienie bądź pracę zarobkową w Polsce, posiadających status uchodźcy lub będących obywatelami państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Kolejna zmiana (art. 4) wskazuje, że minister właściwy do spraw pracy pełni funkcję instytucji łącznikowej, w związku z udziałem Polski w koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie świadczeń dla bezrobotnych. Przedtem funkcja ta była powierzona Prezesowi Krajowego Urzędu Pracy. Jednocześnie z nowelizacją dodano do niniejszego artykułu zapisy, które zobowiązują ministra właściwego do spraw pracy do realizacji zadań wynikających z prawa swobodnego przepływu pracowników między państwami Unii Europejskiej oraz przyznano uprawnienia organu odwoławczego od decyzji wydanych przez

marszałka województwa w sprawach przyznawania świadczeń z tytułu bezrobocia cudzoziemcom posiadającym obywatelstwo państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Ponadto, uwzględniając procedury i standardy obowiązujące w Unii Europejskiej, nowelizacja zobowiązała ministra właściwego do spraw pracy do wydania rozporządzenia określającego szczegółowe zadania organów zatrudnienia, związanych z realizacją zadań wynikających z udziału Rzeczypospolitej Polskiej w koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich Unii Europejskiej. Dotyczą one świadczeń dla bezrobotnych i realizacji prawa swobodnego przepływu pracowników, trybu i zakresu przekazywania informacji między krajowymi organami zatrudnienia oraz do odpowiednich służb zatrudnienia państw członkowskich Unii Europejskiej, a także procedur związanych z wymianą międzynarodowych ofert pracy między krajowymi organami zatrudnienia i ich odpowiednikami w państwach członkowskich Unii Europejskiej, jak również rodzajów dokumentów i wzorów formularzy stosowanych przy realizacji ww. zadań.

Kolejna modyfikacja ustawy poszerza zadania samorządu województwa dotyczące polityki rynku pracy w zakresie koordynacji systemu zabezpieczenia społecznego państw członkowskich Unii Europejskiej dot. świadczeń dla bezrobotnych, w tym m.in. realizacji prawa do swobodnego przepływu pracowników, a także wydawania decyzji w sprawach dotyczących przyznawania świadczeń z tytułu bezrobocia cudzoziemcom będącym obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej.

Ustawa przyznaje również nowe kompetencje samorządowi powiatowemu. Nakłada na organy powiatu obowiązek realizacji zadań wynikających z koordynacji systemu zabezpieczenia społecznego państw członkowskich Unii Europejskiej oraz swobodnego przepływu pracowników między państwami Unii Europejskiej, a także – wypłacania świadczeń na podstawie decyzji wydawanych przez samorząd województwa.

W art. 15 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu dodano ust. 1a, określający, że przy doborze kandydatów na szkolenia wprowadzona zostanie zasada niedyskryminacji ze względu na wiek, płeć, niepełnosprawność, narodowość, przekonania polityczne, religijne oraz przynależność związkową.

Ponadto ustawodawca stwierdził, że uprawnienia do zasiłku dla bezrobotnych przysługują również tym osobom, które opłacały składkę na Fundusz Pracy, w związku z zatrudnieniem lub pracą zarobkową za granicą u pracodawcy zagranicznego, w państwie nie będącym członkiem Unii Europejskiej. W związku z powyższą zmianą, do art. 23 dodano ust. 7 uprawniający do zasiłku osoby, które w ciągu 18. miesięcy poprzedzających dzień zarejestro-

wania jako bezrobotne w Polsce, łącznie przez okres co najmniej 365 dni były zatrudnione i jednocześnie posiadają obywatelstwo państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Ww. osobom zaliczone zostaną okresy zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub prowadzenia pozarolniczej działalności na obszarze państw członkowskich Unii Europejskiej.

Zmiana dotyczy art. 27 ust. 3 określającego, kiedy bezrobotnemu nie przysługuje prawo do zasiłku. Ustawodawca wprowadził wyjątek od tej zasady i wprowadzone ust. 3a i 3b nie pozbawiają bezrobotnego, będącego obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej, prawa do świadczeń z tytułu bezrobocia, które nabył w Polsce w związku z tym, że udaje się do innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, w celu poszukiwania pracy. W stosunku zaś do obywateli polskich (tj. pracowników), którzy otrzymali takie świadczenie, udanie się poza granice RP powoduje wygaśnięcie tego prawa.

Ustawodawca w art. 50 ust. 1, który otrzymuje nowe brzmienie, rozszerza krąg osób zwolnionych z obowiązku uzyskania zezwolenia na pracę na terytorium RP. Ogólną zasadą jest, że cudzoziemiec może wykonywać pracę na terenie Polski, uzyskawszy zgodę od wojewody właściwego ze względu na siedzibę pracodawcy. Z tego obowiązku ustawa zwalnia:

- cudzoziemców posiadających zezwolenia na osiedlenie się,
- cudzoziemców, którym nadano status uchodźcy w RP,
- cudzoziemców – członków rodzin cudzoziemców, posiadających obywatelstwo państwa członkowskiego Unii Europejskiej innego niż Polska, którzy na terenie RP wykonują pracę lub prowadzą działalność gospodarczą, jak również te osoby, które przebywają na terytorium Polski na podstawie przepisów o prawie stałego pobytu, obowiązujących państwa członkowskie Unii Europejskiej,
- cudzoziemców – członków rodzin cudzoziemców, posiadających obywatelstwo państwa członkowskiego Unii Europejskiej, którzy przebywają na terytorium RP na podstawie przepisów prawa pobytu studentów, obowiązujących państwa członkowskie Unii Europejskiej,
- cudzoziemców – członków rodzin cudzoziemców, posiadających obywatelstwo państwa członkowskiego Unii Europejskiej, którzy przebywają na terytorium RP na podstawie przepisów o prawie pobytu pracowników i osób wykonujących pracę na własny rachunek, które zakończyły działalność zawodową,
- cudzoziemców zwolnionych z uzyskania zezwolenia na podstawie odrębnych przepisów.

Niniejszą ustawę stosuje się od dnia, który zostanie ustalony w odrębnej ustawie, określającej terminy wejścia w życie przepisów dostosowujących polskie prawo do prawa Unii Europejskiej.

**Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej  
z dnia 25 kwietnia 2002 r. w sprawie ogłoszenia  
jednolitego tekstu ustawy o zamówieniach publicznych  
(Dz. U. Nr 72, poz. 664)**

---

W załączniku do niniejszego obwieszczenia ogłoszono tekst jednolity ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. Nr 76, poz. 344), z uwzględnieniem 13. nowelizacji ww. ustawy oraz zmian wynikających z innych przepisów ogłoszonych przed dniem wydania jednolitego tekstu.

Ustawa określa zasady, formy i tryb udzielania zamówień publicznych, organy właściwe w sprawach o zamówienia publiczne, a także tryb rozpatrywania protestów i odwołań złożonych w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

**Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych  
i Administracji z dnia 17 maja 2002 r.  
w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej  
(Dz. U. Nr 67, poz. 619)**

---

Omawiany akt prawny wydano na podstawie art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198).

Rozporządzenie określa:

- szczegółowe standardy ujednoczonego systemu stron Biuletynu Informacji Publicznej, obejmujące: strukturę głównej strony Biuletynu Informacji Publicznej oraz standardy stron Biuletynu, na których udostępniają informacje organy władzy publicznej oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, a także związki zawodowe i ich organizacje oraz partie polityczne,
- zakres i tryb przekazywania ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej przez organy władzy publicznej oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, a także związki zawodowe i ich organizacje, oraz partie polityczne, informacji niezbędnych do umieszczenia na stronie głównej Biuletynu Informacji Publicznej,
- standardy zabezpieczania treści informacji publicznych udostępnianych w Biuletynie Informacji Publicznej.

§ 2 niniejszego rozporządzenia zawiera słowniczek pojęć zawartych w treści aktu, takich jak m.in. adres URL, hasło dostępu, identyfikator, menu



podmiotowe, menu przedmiotowe, moduł wyszukiwujący, moduł administracyjny, moduł bezpieczeństwa, serwer i inne.

Dostęp do informacji publicznych zawartych w Biuletynie jest możliwy poprzez stronę główną Biuletynu posiadającą adres URL: **www.bip.gov.pl**, według menu podmiotowego lub przedmiotowego, albo poprzez podmiotowe strony Biuletynu.

Strona główna Biuletynu nie może zawierać reklam ani żadnych innych treści o charakterze komercyjnym.

Podmiotowe strony Biuletynu są tworzone w formie odrębnych stron www. W przypadku, gdy podmiot, o którym mowa w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, posiada własny internetowy serwis informacyjny, podmiotową stronę Biuletynu utworzoną przez ten podmiot wydziela się z tego serwisu poprzez umieszczenie na stronie głównej serwisu przycisku ekranowego Biuletynu z logo Biuletynu, umożliwiającego bezpośredni dostęp do podmiotowej strony Biuletynu.

Organy władzy publicznej oraz organy samorządów gospodarczych i zawodowych przekazują ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej informacje o adresie URL utworzonej przez siebie podmiotowej strony Biuletynu, o nazwie podmiotu oraz o liczbie odwiedzin podmiotowej strony Biuletynu. Podmioty te powiadamiają ministra właściwego do spraw administracji publicznej o zmianach treści informacji, które przekazały w celu zamieszczenia ich na stronie Głównej Biuletynu oraz o likwidacji podmiotu. Przekazywanie informacji oraz powiadamianie ministra o zmianach treści tych informacji następuje w terminie zapewniającym zachowanie zgodności treści strony głównej i podmiotowych stron Biuletynu, nie później niż w ciągu 24 godzin od wprowadzenia tych zmian. Administrator strony głównej Biuletynu zobowiązany jest potwierdzić odbiór ww. informacji.

Serwer strony głównej Biuletynu i serwery podmiotowych stron Biuletynu ochrania się poprzez moduł bezpieczeństwa. Informacje zgromadzone w bazie danych strony głównej Biuletynu oraz informacje publiczne zgromadzone na podmiotowych stronach Biuletynu kopiuje się systematycznie na odrębne nośniki informacji, nie rzadziej niż raz na dobę. Oprogramowanie serwera strony głównej i serwerów podmiotowych stron Biuletynu zawiera zabezpieczenia uniemożliwiające instalację na tych serwerach przez osoby nieupoważnione innego oprogramowania, np. uniemożliwiającego obsługę stron Biuletynu. W przypadku awarii serwera strony głównej lub podmiotowej strony Biuletynu, serwer zastępczy przejmuje jego pracę (organy władzy publicznej oraz organy samorządów zawodowych i gospodarczych zobowiązane są do posiadania takiego serwera).

Rozporządzenie weszło w życie po upływie 14. dni od dnia ogłoszenia, tj. 20 czerwca 2002 r.

**Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej  
z dnia 21 maja 2002 r. w sprawie o niepełnosprawności  
i stopniu niepełnosprawności  
(Dz. U. Nr 66, poz. 604)**

---

Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 6c ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji społecznej i zawodowej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776 ze zmianami).

Omawiany akt prawny określa:

- szczegółowe zasady orzekania o stopniu niepełnosprawności, tryb postępowania przy orzekaniu oraz skład, sposób powoływania i odwoływania członków oraz sposób działania zespołów orzekających o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności,
- rodzaj i zakres wymaganych kwalifikacji członków zespołów orzekających oraz tryb postępowania przy wydawaniu zaświadczeń uprawniających do orzekania,
- minima programowe dla szkoleń specjalistów powoływanych do zespołów orzekających oraz sposób wyboru ośrodków szkoleniowych upoważnionych do prowadzenia szkoleń,
- standardy w zakresie kwalifikowania i postępowania dotyczącego orzekania o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności,
- wzory i terminy składania zbiorczych kwartalnych informacji o realizacji zadań przez powiatowe i regionalne zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności, składane odpowiednio przez starostę wojewodzie oraz przez wojewodę Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych,
- wzór legitymacji dokumentującej niepełnosprawność oraz organy powołane do jej wydawania.

Rozporządzenie weszło w życie z dniem ogłoszenia, tj. 29 maja 2002 r.

**Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 maja 2002 r.  
zmieniające rozporządzenie w sprawie właściwości  
i trybu powoływania rzeczników dyscypliny finansów  
publicznych, organów orzekających oraz szczegółowych  
zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny  
finansów publicznych (Dz. U. Nr 82, poz. 742)**

---

Omawiane rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 175, 176, 177 i 178 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 z późn. zm.).

Nowelizacja w niewielkim stopniu zmienia zakres orzekania resortowych komisji orzekających przy ministrach w ten sposób, że § 3 ust. 1 pkt 3 nadano nowe brzmienie. W myśl zmiany resortowe komisje orzekające przy ministrach orzekają w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, m.in. w zakresie wykorzystania środków finansowych (dotacji) otrzymanych z budżetu ministra lub państwowego funduszu celowego nadzorowanego przez ministra, z wyjątkiem środków finansowych otrzymanych przez jednostki objęte nadzorem regionalnych izb obrachunkowych.

Rozporządzenie wprowadza unormowanie, zgodnie z którym przewodniczący komisji orzekającej przy ministrze, którego kompetencje i zadania w zakresie kierowania działem administracji rządowej przejął inny minister, przekazuje niezwłocznie do właściwości komisji orzekającej:

- sprawy, w których toczy się postępowanie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- sprawy, w których postępowanie nie zostało wszczęte oraz sprawy, w których prawomocne rozstrzygnięcia nie zostały wykonane,
- akta spraw, w których orzeczone kary uległy zatarciu.

Ponadto zmianie uległy przepisy dotyczące rzecznika dyscypliny finansów publicznych, zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, wniosku o ukaranie, wszczęcia postępowania, szczegółowych zasad postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, środków zaskarżania i ich rozpatrywania, stwierdzenia nieważności i uchylania prawomocnych rozstrzygnięć oraz sprawozdań z działalności komisji orzekających i rzeczników dyscypliny finansów publicznych.

Rozporządzenie weszło w życie po upływie 14. dni od dnia ogłoszenia, tj. 7 lipca 2002 r.

**Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2002 r.  
w sprawie szczegółowych zasad powoływania członków  
komisji przetargowej oraz trybu jej pracy  
(Dz. U. Nr 83, poz. 743)**

---

Niniejsze rozporządzenie wydane zostało na podstawie art. 20a ust. 5 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tj. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664).

Rozporządzenie stanowi, że komisja przetargowa może mieć charakter stały lub być powoływana do przygotowania i przeprowadzenia określonych postępowań z zakresu zamówień publicznych. Przewodniczącego oraz członków komisji powołuje i odwołuje kierownik jednostki. Odwołanie członka komisji w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego może

nastąpić wyłącznie w sytuacji, gdy naruszy nałożone na niego obowiązki rzetelnego i obiektywnego wykonywania powierzonych mu czynności oraz jeżeli z powodu innej przeszkody nie może on brać udziału w posiedzeniach komisji.

Rozdział II niniejszego aktu prawnego szczegółowo określa tryb pracy komisji, która w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przygotowuje i przekazuje kierownikowi jednostki m.in.:

- propozycję wyboru trybu udzielenia zamówienia publicznego,
- projekt specyfikacji istotnych warunków zamówienia, zaproszenia do udziału w postępowaniu, zaproszenia do składania ofert albo zapytania o cenę,
- propozycję zaproszenia do rokowań w trybie zamówienia z wolnej ręki, ze wskazaniem podmiotu, z którym mają być prowadzone rokowania,
- ogłoszenia wymagane dla danego trybu postępowania,
- projekty innych dokumentów (m.in. wnioski kierownika jednostki do właściwego organu o wydanie decyzji wymaganej ustawą).

Komisja w zakresie przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego udziela m.in. wyjaśnień dotyczących treści SIWZ, prowadzi negocjacje albo rokowania z dostawcami lub wykonawcami (w sytuacji, gdy ustawa przewiduje prowadzenie takich negocjacji albo rokowań), dokonuje otwarcia ofert, ocenia spełnianie warunków stawianych dostawcom lub wykonawcom, wnioskuje do kierownika jednostki o wykluczenie dostawców lub wykonawców w przypadkach określonych ustawą, wnioskuje do kierownika jednostki o odrzucenia oferty w przypadkach przewidzianych ustawą, przygotowuje propozycję wyboru najkorzystniejszej oferty bądź występuje o unieważnienie przetargu, przyjmuje i analizuje protesty oraz przygotowuje odpowiedzi na protesty. Wybór najkorzystniejszej oferty odbywa się na podstawie indywidualnej oceny ofert (w oparciu o kryteria określone w SIWZ) dokonywanej przez członków komisji przetargowej. Każdy z członków komisji sporządza pisemne uzasadnienie indywidualnej oceny. W przypadku postępowania prowadzonego w trybie zapytania o cenę, komisja proponuje wybór oferty, która zawiera najniższą cenę. W przypadku zaistnienia ustawowych (art. 27b ust. 1) okoliczności unieważnienia postępowania, komisja przetargowa występuje do kierownika jednostki ze stosownym wnioskiem w tym zakresie, zawierającym pisemne uzasadnienie z podaniem podstawy prawnej oraz omówieniem okoliczności, które spowodowały konieczność unieważnienia postępowania. Kierownik jednostki stwierdza nieważność czynności podjętej z naruszeniem prawa. Protest na czynności podjęte przez zamawiającego, złożony przez dostawców lub wykonawców, przewodniczący komisji przekazuje kierownikowi jednostki do rozpatrzenia.

Rozporządzenie weszło w życie po upływie 30. dni od dnia ogłoszenia, tj. 23 lipca 2002 r.

**Ustawa z dnia 7 czerwca 2002 r. o zmianie ustawy  
o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym  
(Dz. U. Nr 83, poz. 749)**

---

Nowelizacja obejmuje przepisy regulujące działanie kas chorych. Zgodnie z nowym uregulowaniem, rada kasy chorych, złożona z siedmiu członków, powoływana jest spośród ubezpieczonych w danej kasie chorych i zamieszkałych na terenie działania regionalnej kasy chorych. Trzech członków rady kasy powoływanych jest na wniosek sejmiku województwa właściwego ze względu na obszar działania kasy chorych. Członkowie rad kas chorych nie mogą być jednocześnie członkami zarządu, pracownikami kas chorych, świadczeniodawcami współpracującymi z kasami chorych, właścicielami lub pracownikami zakładów opieki zdrowotnej lub osobami współpracującymi z ww. zakładami, które zawarły umowę z kasami chorych na udzielanie świadczeń zdrowotnych. Członkowie rady kasy chorych nie mogą być również członkami organów lub jednostek samorządu terytorialnego, a także członkami organów zakładu ubezpieczeń prowadzącego działalność w zakresie ubezpieczeń zdrowotnych na podstawie ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (tj. Dz. U. z 1996 r. Nr 11, poz. 62 z późn. zm.).

Kadencja rady trwa 4 lata. Członkiem rady kasy chorych może być osoba, która posiada wyższe wykształcenie, zdała egzamin na kandydata na członka rady nadzorczej jednoosobowej spółki skarbu państwa lub została wpisana na listę radców prawnych, adwokatów lub biegłych rewidentów, korzysta w pełni z praw publicznych oraz wyróżnia się wysokimi walorami moralnymi.

Ustawa weszła w życie po upływie 14. dni od dnia ogłoszenia, tj. 9 lipca 2002 r.

**Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości  
z dnia 12 czerwca 2002 r. zmieniające rozporządzenie  
w sprawie utworzenia sądów pracy  
oraz sądów pracy i ubezpieczeń społecznych  
(Dz. U. Nr 84, poz. 762)**

---

Rozporządzenie wydano na podstawie art. 20 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.).

Nowelizacja zmienia wykaz sądów pracy, sądów ubezpieczeń społecznych oraz sądów pracy i ubezpieczeń społecznych, jako wydziałów pracy, wydziałów ubezpieczeń społecznych oraz wydziałów pracy i ubezpieczeń społecznych, które zostały utworzone w sądach rejonowych.

Ponadto zmieniono wykaz sądów pracy jako wydziałów pracy ds. z zakresu prawa pracy, obejmujących obszar właściwości dwóch lub więcej sądów rejonowych, oraz sądów pracy i ubezpieczeń społecznych jako wydziałów pracy i ubezpieczeń społecznych do spraw z zakresu prawa pracy, a także do spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych należących do sądów rejonowych.

Rozporządzenie weszło w życie z dniem 1 lipca 2002 r.

**Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych  
i Administracji z 14 czerwca 2002 r. w sprawie regulaminu  
postępowania przy rozpatrywaniu odwołań  
w sprawach o udzielanie zamówień publicznych  
(Dz. U. Nr 85, poz. 772)**

---

Ww. akt prawny stanowi wykonanie delegacji zawartej w art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tj. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664). Określa regulamin postępowania przy rozpatrywaniu odwołań w sprawach o udzielanie zamówień publicznych.

Przepisy rozporządzenia przewidują dwustopniowy sposób rozpatrywania odwołań wnoszonych do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w trybie art. 86 ust. 2 ww. ustawy, a mianowicie posiedzenie i rozprawę.

Na posiedzeniu zespół arbitrów dokonuje czynności, mających na celu przygotowanie rozprawy, a przede wszystkim bada przedstawione dokumenty. Termin posiedzenia wyznacza Prezes Urzędu Zamówień Publicznych i zawiadamia arbitrów oraz uczestników postępowania. W przypadku niestawienia się arbitra, posiedzenie nie odbywa się, a Prezes UZP wyznacza nowy termin posiedzenia, zawiadamiając o nim arbitrów i uczestników postępowania. Niestawienie się uczestnika postępowania prawidłowo zawiadomionego o terminie posiedzenia nie wstrzymuje rozpoznania odwołania. Arbiter wyznaczony do rozpoznania odwołania może być (na uzasadniony wniosek uczestnika postępowania, bądź samego arbitra) wyłączony z udziału w postępowaniu przy rozpatrywaniu odwołania, z przyczyn wskazanych w art. 703 § 1 kpc. O wyłączeniu arbitra lub odmowie wyłączenia decyduje Prezes UZP w formie postanowienia.

Zespół arbitrów odrzuca odwołanie na posiedzeniu, jeżeli stwierdzi, że:

- nie mają zastosowania przepisy o zamówieniach publicznych,
- protest lub odwołania zostały wniesione po terminie,
- zachodzi co najmniej jedna z okoliczności wskazanych w art. 15 ust. 1, art. 79 ust. 2, art. 83 ust. 3 oraz art. 85 ust. 2 ustawy,
- nie został wniesiony protest,
- protest lub odwołanie zostały wniesione przez osobę nieuprawnioną.

W razie stwierdzenia, że nie zaistniały podstawy do odrzucenia odwołania, zespół arbitrów wyznacza rozprawę, a przewodniczący zamyka posiedzenie.

Rozprawa jest jawna i odbywa się w języku polskim. Uczestnik postępowania nie władający językiem polskim stawia się na rozprawę z tłumaczem przysięgłym. Na wniosek uczestnika postępowania zespół arbitrów wyłącza jawność rozprawy w całości lub w części, jeżeli uprawdopodobni, że przy rozpatrywaniu odwołania może zostać ujawniona informacja, której ujawnienie narusza tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Przewodniczący zespołu arbitrów prowadzi rozprawę, a przede wszystkim otwiera ją, zarządza przerwy, udziela głosu uczestnikom postępowania, zadaje pytania, podaje brzmienie zapisów do protokołu, zamyka rozprawę i ogłasza wyrok.

Na rozprawie przedstawia się oryginały dokumentacji z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Przewodniczący zespołu arbitrów przedstawia stan sprawy, z uwzględnieniem zarzutów podniesionych w proteście i w odwołaniu, a następnie udziela kolejno głosu odwołującemu się i zamawiającemu. Uczestnicy postępowania mogą, aż do zamknięcia rozprawy, przedstawiać dowody na poparcie swoich twierdzeń lub odparcie twierdzeń strony przeciwnej. Zespół arbitrów ocenia wiarygodność i moc dowodów wg własnego przekonania na podstawie wszechstronnego rozważenia zebranego materiału. Z posiedzenia sporządza się protokół wg wzoru w załączniku do rozporządzenia. O oddaleniu, odrzuceniu lub uwzględnieniu odwołania zespół arbitrów orzeka w formie wyroku. W przypadku wycofania odwołania zespół arbitrów umarza postępowanie w formie postanowienia. Wydając wyrok arbitrzy biorą pod uwagę stan rzeczy ustalony w toku postępowania. Wydanie wyroku poprzedza niejawną naradą, która obejmuje dyskusję, głosowanie nad wyrokiem i uzasadnienie rozstrzygnięcia.

Rozporządzenie weszło w życie z dniem 1 lipca 2002 r.

**Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych  
i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r.  
w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad  
pobierania wpisu od odwołania  
wnoszonego w postępowaniu w sprawach o udzielenie  
zamówień publicznych  
(Dz. U. Nr 85, poz. 773)**

---

Niniejsze rozporządzenie wydane zostało na podstawie art. 86a ust. 2 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tj. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664). Stanowi ono, że podstawę do ustalania wpisu od

odwołania wnoszonego w postępowaniu o udzielanie zamówienia publicznego stanowi kwota bazowa ustalona w ustawie budżetowej na dany rok, na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 110, poz. 1255 z późn. zm.) dla pracowników państwowej sfery budżetowej, o których mowa w art. 5 pkt 1 lit. b) ww. ustawy. Zmiana podstawy do ustalania wpisu od odwołania następuje po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw ustawy budżetowej na dany rok. Wysokość wpisu od odwołania wynosi, po zaokrągleniu do pełnego złotego, czterokrotność podstawy. Wpis wpłaca odwołujący się na rachunek bankowy wskazany przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

Rozporządzenie weszło w życie z dniem 1 lipca 2002 r.

**Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych  
i Administracji z dnia 24 czerwca 2002 r. w sprawie  
dokumentów, jakich zamawiający może żądać od dostawcy  
lub wykonawcy, w celu potwierdzenia spełnienia warunków  
uprawniających do udziału w postępowaniu  
o zamówienie publiczne  
(Dz. U. Nr 91, poz. 817)**

---

Omawiane rozporządzenie wydane zostało na podstawie art. 22 ust. 9 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tj. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664). Stanowi ono, że w celu potwierdzenia spełnienia przez dostawców lub wykonawców warunków uprawniających do udziału w postępowaniu o zamówienie publiczne zamawiający może żądać następujących dokumentów:

- aktualnego odpisu z właściwego rejestru albo aktualnego zaświadczenia o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej,
- umowy regulującej współpracę podmiotów występujących wspólnie,
- koncesji zezwolenia lub licencji, jeżeli ustawy nakładają posiadania koncesji zezwolenia lub licencji na podjęcie działalności gospodarczej w zakresie objętym zamówieniem publicznym,
- dokumentów stwierdzających, że osoby, które będą wykonywać zamówienie, posiadają wymagane uprawnienia, jeżeli ustawy nakładają taki obowiązek,
- aktualnej informacji z Krajowego Rejestru Karnego, wystawionej nie wcześniej niż 6 miesięcy przed upływem terminu składania ofert,
- zaświadczeń z właściwego urzędu skarbowego oraz właściwego oddziału ZUS potwierdzających że dostawca lub wykonawca nie ma zaległych



zobowiązań finansowych wobec ww. instytucji lub zaświadczeń, że uzyskał zgodę na zwolnienie, odroczenie lub rozłożenie na raty zaległych płatności, wystawionych nie wcześniej niż 6 miesięcy przed upływem terminu składania ofert.

Rozporządzenie weszło w życie z dniem 1 lipca 2002 r.

*Igor Sadowski jest referentem prawnym  
w Biurze Organizacyjno-Prawnym Centrali KRUS.*

*Kazimierz Pątkowski*

## **Nowe znaczenie prewencji w świetle zachodzącej ewolucji i jej wymiar międzynarodowy z perspektywy Francji**

*Szybko zmieniający się charakter pracy zmusza do określenia nowych technik prewencji. Te gwałtownie pojawiające się problemy stanowią od niedawna codzienność w badaniach instytutów prewencji. Do relacji w pracy: człowiek-maszyna, która przez dziesięciolecia była podstawą badań, dochodzą bardziej złożone relacje międzyludzkie.*

Kwestię rozwoju i unowocześniania metod zapobiegania różnym formom ryzyka zawodowego można prezentować w różnych aspektach. Kilka z nich zostanie tu podjętych – z jednej strony w kontekście najbardziej znaczących ewolucji dokonanych w prewencji przez kilka lat na świecie i we Francji, i nowej problematyki, której musimy stawić czoło. Z drugiej zaś poruszymy rozwiązania lub hipotezy robocze, jakie mamy przed sobą, zwłaszcza w zakresie zarządzania bezpieczeństwem, i wreszcie przypomnimy wyzwania europejskie, mające coraz większy wpływ na krajowe ramy systemów prewencji.

Banałem byłoby przypomnianie znaczenia prewencji. W Europie każdego roku 5 milionów osób staje się ofiarami wypadków przy pracy, co powoduje przynajmniej trzydniowy przestój, a 6500 zdarzeń to wypadki śmiertelne. We Francji to skala 700 wypadków śmiertelnych rocznie, nie licząc innych skutków wypadków związanych z dojazdem do pracy.

Humanitarny wymiar prewencji i w konsekwencji pragnienie sprawiedliwości społecznej zawsze powinny być naszą pierwszą troską, przy czym należałoby pamiętać, że pomimo realnego postępu, jeszcze dzisiaj, w Euro-

pie, niektóre sytuacje w pracy nadal stwarzają niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia pracowników.

Radykalne zmiany w świecie pracy, o których będzie dalej mowa, wymagają dostosowania naszych systemów prewencji. Systemy te, tradycyjnie bardziej zwrócone ku wypadkom przy pracy niż ku chorobom, bez wątpienia dające lepsze wyniki w tym, co jest ryzykiem „znanym”, muszą odtąd uwzględniać nowe problemy, takie jak bardzo szybki wzrost zachorowań i aspekt „psychologiczny” – w szerokim sensie tego słowa – utraty zdrowia pracowników. Chodzi zatem o znalezienie dla prewencji ryzyka zawodowego nowej drogi dla utrzymania równowagi pomiędzy tym, co umiemy robić, i tym, do robienia czego jesteśmy wzywani.

---

## I. Ewolucja prewencji we Francji

---

Ryzyka zawodowe, a w szczególności zapobieganie im, jest we Francji jedną z dziedzin najmocniej obwarowanych przepisami, przynajmniej dla sektora prywatnego. Nie będzie tu opisu historycznych etapów, które stopniowo budowały ten system zabezpieczenia, ale skupimy się na kilku elementach, które odzwierciedlają jego „ducha”. Są nimi:

- sukcesywne przesuwanie studiów i badań z zakresu zdrowia i bezpieczeństwa pracy ze sfery wypadków przy pracy ku zagadnieniom chorób zawodowych;
- widoczny zanik granic pomiędzy płaszczyzną zdrowia zawodowego a płaszczyzną zdrowia publicznego,
- większe nagłośnienie pojęcia ryzyka i zmienny stopień jego „akceptacji” społecznej.

Dziedzina zarządzania ryzykiem zawodowym charakteryzuje się we Francji organizacją, wspólną dla większości krajów europejskich, która łączy różnych działaczy: państwo, partnerów społecznych, organizmy prewencyjne, szefów przedsiębiorstw i pracowników. Chodzi bez wątpienia o niemal europejski model społeczny, nawet jeżeli jest wiadomym, że to nie opracowania społeczne stworzyły konstrukcję europejską.

Tak więc od kilku lat obserwujemy ewolucję prewencji: we Francji, na przykład, ustawa z 1944 roku wzmocniła autonomię gałęzi pn. „wypadki przy pracy i choroby zawodowe”. W ten sam sposób utworzenie Instytucji Prewencji, obejmującej państwową kasę ubezpieczenia chorobowego dla pracowników, kasy regionalne, INRS i EUROGIP, ma na celu nadanie prewen-

cji pewnej spójności strukturalnej i polepszenie koordynacji działań prewencyjnych. Wśród koniecznych adaptacji prewencji pozostaje zasadnicza kwestia głębokich zmian, którym podlega świat pracy.

### **1.1. Wśród tych zmian, pojawienie się „nowego ryzyka” jest wyzwaniem dla prewencji**

---

Przed wszystkim, we Francji zmieniło się samo pojęcie pracy – wraz z pojawieniem się nowych profili zawodowych, „rozmnożeniem się” statutow, a zwłaszcza w związku z niepewnością zawodową, przyspieszonym rytmem dnia roboczego (wyższe cele ustalane dla pracowników, wprowadzenie „35-godzinnego tygodnia pracy”, większej odpowiedzialności, skasowania „martwego” czasu i in.). W ten oto sposób świat prewencji w jednym momencie został skonfrontowany z tradycyjnym ryzykiem „dawnych” zawodów i z serią „wszelakiego ryzyka nagle występującego”, dla którego bardzo często nie ma sprawdzonego modelu prewencji.

Ponadto oprócz problematyki prewencji klasycznej, takiej jak ryzyko związane z ręczną obsługą, upadkami, wypadkami w ruchu drogowym, zaburzeniami mięśniowo-kostnymi i chorobami związanymi z azbestem, jasno wykazany przez statystyki, wciąż pojawiają się nieoczekiwane nowe problemy bądź z powodu szybkiej ewolucji naukowej i technicznej, bądź w wyniku ewolucji społeczeństwa, a w szczególności ewolucji społecznej akceptacji ryzyka zawodowego.

To ciągle, nieoczekiwane pojawianie się nowego ryzyka, połączone z coraz szybszym starzeniem się technologii i procedur, narzuca rozwijanie metod czuwania i działania z wyprzedzeniem, aby móc zapobiegać ryzyku, zanim pracownicy staną się jego ofiarą.

Spośród rodzajów ryzyka zawodowego, nowo pojawiającego się lub o narastającym znaczeniu, można tu wymienić:

- ryzyko biologiczne (biogenetyka, rolnictwo, przemysł rolno-spożywczy, przetwarzanie odpadów, oczyszczanie wód, itp.),
- produkty rakotwórcze, genetycznie modyfikowane i toksyczne stosowane w reprodukcji,
- stres,
- intensywność pracy,
- starzenie się.

Nowe treści i charakter pracy zmuszają do określenia nowych technik prewencji. Te „gwałtownie pojawiające się problemy” stanowią od niedaw-

na codzienność w badaniach instytutów prewencji. Do relacji w pracy: człowiek-maszyna, która przez dziesięciolecia była podstawą badań, dochodzą bardziej złożone *relacje międzyludzkie*.

Równolegle dokonywane analizy statystyczne wykazują znaczny spadek wypadków przy pracy i jednoczesny wzrost liczby chorób zawodowych. Przesunięcie problematyki jest zatem realne: w naszych nowoczesnych społeczeństwach praca wywołuje coraz więcej złego samopoczucia i cierpień fizycznych, co obliguje instytuty badawcze do frontalnej zmiany tradycyjnych działań z zakresu wypadkowości, jak i tych, w pełnym rozwoju, z zakresu prewencji, w kierunku medycyny pracy i badań chorób zawodowych, dla których wciąż mamy za mało elementów pozwalających określić ich podłoże albo sposoby leczenia.

Stąd pojawiła się ergostresologia, która polega na próbie mierzenia intensywności, natężenia lub obciążenia w pracy, szczególnie w najbardziej nietypowych jej formach, jakimi są telepraca lub praca akwizycyjna. W większości zawodów społeczeństwa przemysłowego to obciążenie może być zmierzone (przez liczbę wyprodukowanych elementów, posprzątaną powierzchnię itp.). Trudniej jest natomiast zmierzyć obciążenie odczuwane w pracy akwizycyjnej, która pojawiła się wraz z rozwojem społeczeństwa informacyjnego. Zmęczenie tego typu pracą jest nie tylko fizyczne, ale także psychiczne; wydajność nie jest tylko i wyłącznie proporcjonalna do czasu pracy bezpośredniej. Musimy wymyślić nowe wskaźniki uzupełniające aktualne narzędzia pomiaru pracy.

Identyfikacja, poznanie, zbudowanie naukowej wiedzy o nowoczesnych formach pracy i chorobach, jakie w związku z nią mogą wystąpić, są ważną częścią omawianej działalności, do tego stopnia, aby bez przesady można było powiedzieć, że przyszłość prewencji leży nie tyle w badaniach zdrowia i bezpieczeństwa pracy, ile w badaniach *dobrego samopoczucia* w pracy.

Tak oto działalność pracowników prewencji otwiera się na nową i złożoną problematykę: jak zapobiegać ryzykom, które nie są jeszcze szeroko znane? Jak w dodatku mówić o samej prewencji, gdy pojęcie pracy wydaje się coraz szybciej ewoluować?

### **1.2. Ewolucja polegająca na stopniowym zanikaniu granic pomiędzy płaszczyznami: zawodową, zdrowia publicznego i środowiskową**

---

Coraz wyraźniej widać, że działacze różnych dziedzin muszą rozwijać swoją zdolność rozumienia i współpracy. To znaczy, że mimo różnic kulturowych i bardzo odmiennego usytuowania w organizacji społeczeństwa, na

różnych płaszczyznach należy zmierzać do wzajemnego przybliżenia, a przynajmniej kompatybilności we wspólnych dziedzinach, na przykład odnośnie wymogów zdrowia publicznego, dla ochrony konsumentów przed ryzykiem BSE, co nie musi wywoływać spotęgowanego ryzyka dla personelu pracującego przy mięsie rzeźnym.

Daleko jest jeszcze do pomysłu fuzji systemów prewencji na rzecz prewencji globalnej. Stanowczo należy sądzić, że jeżeli zgodność działań prewencyjnych jest możliwa i pożądana, to istnienie autonomicznej płaszczyzny ryzyka zawodowego oraz specyfika problemu zdrowia w pracy, stanowią jedyną gwarancję skuteczności procedur prewencyjnych.

Organizacja prewencji w przedsiębiorstwie funkcjonuje w konkretny sposób i bardzo jasno wyznacza pole interwencji swoich działaczy. W konsekwencji bowiem, globalne zbliżenie prewencji, które zmierzałoby do nieodróżniania już sfery zawodowej wypadków od sfery prywatnej, mogłoby doprowadzić do podważenia istnienia struktur prewencji zawodowej.

### **1.3. Mediatyzacja pojęcia ryzyka, a w konsekwencji – zmienny stopień jego „akceptacji” społecznej**

---

Współcześnie nasuwają się różne pytania, a wszystkie związane są z nowym wymiarem, którego nabiera w naszym społeczeństwie pojęcie ryzyka. Od kilku lat stwierdza się, że debata wokół różnego ryzyka zawodowego nie gromadzi już tylko działaczy bezpośrednio zainteresowanych (pracowników, szefów przedsiębiorstw, ekspertów, władze publiczne), ale że społeczeństwo cywilne włącza się w definiowanie samego zjawiska ryzyka. Stąd powstaje coraz większa dwuznaczność pomiędzy ryzykiem zawodowym *sensu stricto*, a jego innymi typami, wobec których staje społeczeństwo.

Niedawne wydarzenia, katastrofy przemysłowe lub ekologiczne (zatonięcie promu Erika przy wybrzeżach Bretanii, wybuch w fabryce AZF w Tuluzie, ludzka odmiana choroby BSE) spowodowały włączenie w centrum debaty społecznej i politycznej nowych problemów związanych z kwestią zdrowia i bezpieczeństwa pracy, ale skłaniających do wzięcia pod rozwagę rozszerzenie pojęcia prewencji. Pytanie, które się dzisiaj nasuwa, jest następujące: jak zdefiniować zawód pracownika prewencji w zakresie ryzyka zawodowego, bez wykroczenia z jednej strony poza ramy jego kompetencji, a z drugiej strony nie odmawiając mu uwzględniania współzależności ryzyk?

Stale rosnący udział społeczeństwa cywilnego w debacie o akceptacji ryzyka obliguje do ponownego przemyślenia treści naszej wiedzy i stopnia jej aktualności. Obowiązek czuwania i alarmowania, zasada ostrożności, akceptacji ryzyka są nowymi koncepcjami, które musimy nauczyć się włączać do naszych praktyk.

Jest niemal przyjęte dzisiaj, że nie istnieje ryzyko zerowe, chodzi głównie o oszacowanie i zarządzanie różnorodnym ryzykiem. Jakie są zatem rozwiązania lub propozycje, które można by przedstawić lub ulepszyć?

---

## **II. Istnieje kilka dróg, przedstawianych pod rozwagę**

---

### **2.1. Ponowne uznanie konieczności dialogu społecznego**

---

To, co Instytucja Prewencji we Francji nazywa „wartościami podstawowymi”, jest jedną z fundamentalnych koncepcji. Chodzi o dialog społeczny prowadzony na wszystkich poziomach dziedziny zabezpieczenia społecznego: pomiędzy państwem i partnerami społecznymi z jednej strony, i w obrębie samego przedsiębiorstwa z drugiej strony, pomiędzy różnymi działaczami prewencji: szefem przedsiębiorstwa, pracownikami, przedstawicielami personelu. Jedną z zasad udoskonalenia prewencji jest reguła, że nie ma skutecznego działania w zarządzaniu i redukowaniu ryzyka zawodowego bez konsensusu pomiędzy różnymi zainteresowanymi stronami.

We Francji tak na szczeblu krajowym, jak i regionalnym, istnieje równowaga pomiędzy kompetencjami państwa, zwłaszcza w zakresie przepisów i kontroli, a kompetencjami organizmów parytetowych. Sytuacja w tym kraju jest ilustracją tego parytetowego modelu. Obejmuje on z jednej strony władze publiczne, to znaczy Ministerstwo Pracy, oraz ubezpieczenie społeczne, które skupia partnerów społecznych, pracodawców i pracowników w ramach Instytucji Prewencji w zakresie ryzyka zawodowego.

Od chwili swego powstania Ministerstwo Pracy przygotowuje i wdraża ustawodawstwo pracy i kontroluje jego stosowanie, głównie w dziedzinie higieny, bezpieczeństwa i warunków pracy. Oddziały terenowe Ministerstwa funkcjonują pod władzą regionalnych i departamentalnych dyrektorów do spraw pracy. Inspektorzy pracy wizytując przedsiębiorstwa wraz z kontrolerami, zapewniają przestrzeganie przez pracowników przepisów z zakresu pracy.

Również Ministerstwu Pracy podporządkowana jest medyczna inspekcja pracy, która odgrywa ważną rolę w dziedzinie chorób zawodowych i w ich zapobieganiu; pozostaje oczywiście w ścisłym związku z medycyną pracy.

Ubezpieczenie społeczne w zakresie, który nas tutaj interesuje, czyli Instytucja Prewencji podlega Państwowej Kasie Ubezpieczenia Choro-bowego. Ustawa z 1994 roku umożliwiła powołanie Komisji Wypadków przy Pracy – Chorób Zawodowych, która dotyka dziedzin taryfikacji, re-paracji i, oczywiście, zapobiegania wypadkom przy pracy i chorobom za-wodowym.

Oddziały regionalne prewencji łączą władzę w zakresie doradztwa, szko-lenia, kontroli i dysponują w ten sposób środkami regulaminowymi i zachętą finansową. Są to te służby, które mają bezpośredni kontakt z przedsię-biorstwami. Finansowanie francuskiej Instytucji Prewencji zapewnione jest przez odprowadzanie około 300 milionów euro ze składek opłacanych przez przed-siębiorstwa.

To krótkie przypomnienie parytetowej organizacji prewencji we Francji ma na celu przypomnienie zasady, według której powstał zamysł prewencji, a mianowicie zasady dialogu społecznego. Dialog ten istnieje również w obrębie samych przedsiębiorstw. Wdrożenie polityki zarządzania ryzykiem ma być dla przedsiębiorstwa okazją do wzmocnienia i odnowienia dialogu ze swoim personelem.

We Francji organizacja prewencji w przedsiębiorstwie obejmuje:

- szefa przedsiębiorstwa, który posiada kompetencję określania procedur pracy i wyboru sprzętu; sam jest odpowiedzialny za zapewnienie bezpie-czeństwa pracy i w konsekwencji jest odpowiedzialny za bezpieczeństwo pracowników;
- medyczne służby pracy: medycyna pracy jest medycyną prewencyjną, na koszt pracodawcy. We Francji jest ponad 6000 lekarzy pracy, czynnie działających w służbach międzyzakładowych lub w medycznych służbach przedsiębiorstw. Ich zadaniem jest objęcie nadzorem medycznym pra-cowników i działanie w środowisku pracy.
- Komitety Higieny, Bezpieczeństwa i Warunków Pracy (CHSCT), które włączają pracowników do prewencji. Są one obowiązkowe w przedsię-biorstwach zatrudniających przynajmniej 50. pracowników. Mają za za-danie uczestniczyć w ochronie zdrowia i bezpieczeństwa pracowników, wykonywać analizy różnorodnego ryzyka zawodowego, jak i analizy wa-runków pracy. Dokonują inspekcji i sporządzają ankiety w dziedzinie wypadków przy pracy lub chorób zawodowych. W przedsiębiorstwach liczących poniżej 50. pracowników, zadanie to jest przypisane delegatom personelu.



Uprzywilejowanie dialogu społecznego rodzi kilka konsekwencji:

- **włączenie pracowników:**

Żaden system zarządzania zdrowiem i bezpieczeństwem pracy nie może dobrze i długotrwanie funkcjonować, jeżeli pracownicy nie włączą się w konkretną realizację działań prewencyjnych. To oznacza, że należy stworzyć im warunki do uczestnictwa w tych działaniach: połączyć w wykrywaniu rodzajów ryzyka, związanych z ich pracą, wsłuchiwać się w ich propozycje poprawy sytuacji pracy, połączyć ich w wyborze właściwych rozwiązań, efektywnie wdrażać projekty, do których zostali włączeni;

- **włączenie reprezentatywnych instancji personelu:**

Reprezentatywne instancje personelu (Komitet Higieny, Bezpieczeństwa i Warunków Pracy, delegaci personelu) mają do odegrania najważniejszą rolę w urzeczywistnianiu polityki prewencyjnej na szczeblu przedsiębiorstwa i we włączaniu w te działania pracowników. Przeszli w tym celu odpowiednie przeszkolenie.

Jednym z zadań Komitetu CHSCT lub – w razie jego braku – delegatów personelu, jest zaangażowanie się w ochronę zdrowia i bezpieczeństwa oraz w poprawę warunków pracy osób zatrudnionych w zakładzie, jak i tych podmiotów, które w nim bywają czasowo (przedsiębiorstwo z zewnątrz, pracownicy okresowi i in.).

### **2.2. Ocena ryzyka, pomyślana jako projekt przedsiębiorstwa, kolejną ewolucją pierwszorzędnej wagi**

---

Ocena różnorodnego ryzyka jest podstawowym etapem w działaniu prewencyjnym i w sposób naturalny wpisuje się w projekt zarządzania przedsiębiorstwem. To przedsięwzięcie, które ma rangę obowiązku od czasu wprowadzenia ustawy z 1991 roku, zostało ponownie dowartościowane przez dekret Ministra Pracy z dnia 5 listopada 2001. **Polega ono na identyfikacji i sklasyfikowaniu wszelkiego ryzyka w przedsiębiorstwie, w celu wdrożenia właściwych działań prewencyjnych.** Jest to etap początkowy polityki zdrowia i bezpieczeństwa pracy w przedsiębiorstwie.

Nowa formalizacja przedsięwzięcia, w celu oszacowania ryzyka, została dokonana całkiem niedawno przez komórki tworzące Instytut Prewencji, i opiera się na trzech kluczowych zasadach, takich jak:

- autonomia (oszacowanie ryzyka odwołuje się do wewnętrznych kompetencji przedsiębiorstwa),
- stowarzyszenie pracowników, którzy sami mają przystąpić do przeanalizowania swoich stanowisk i własnej sytuacji w pracy,
- wdrożenie działań prewencyjnych.

W tym projekcie należy wyznaczyć trzy fazy realizacji:

- identyfikację różnorodnego ryzyka, mającą na celu określenie niebezpieczeństw i wypowiedzenie się na temat wyeksponowania tych zagrożeń,
- klasyfikację ryzyka według własnych kryteriów przedsiębiorstwa (prawdopodobieństwo wystąpienia, ciężar gatunkowy, częstotliwość, liczba osób, których dotyczy),
- propozycje działań prewencyjnych, których stosowność zostanie omówiona z reprezentatywnymi instancjami pracowniczymi, i które będą służyły wzmocnieniu rocznego planu prewencji.

### **2.3. Zarządzanie bezpieczeństwem, jak i debata europejska wokół tej kwestii, istotną ewolucją w świecie prewencji**

---

W 1996 roku w trakcie sympozjum zorganizowanym przez ISO (Międzynarodową Organizację Normalizacyjną) Francja broniła swojego negatywnego stanowiska wobec propozycji normalizacji systemu zarządzania zdrowiem i bezpieczeństwem pracy, podobnie jak Niemcy, Stany Zjednoczone i liczne inne kraje, co spowodowało, że ISO nie otworzyła pola dyskusji w tym zakresie.

W 1999 roku, kiedy BIT (Międzynarodowe Biuro Pracy) pracowało nad projektem wiodącym, ISO wylansowała na bazie angielskiej propozycji procedurę głosowania, aby otworzyć drogę dla normalizacji systemu zarządzania zdrowiem i bezpieczeństwem w pracy.

Badanie wyników głosowania wykazało mniej niż 2/3 głosów pozytywnych, a zatem, zgodnie z przyjętymi zasadami, propozycja została odrzucona.

Francja, głosując negatywnie, potwierdziła stanowisko, jakie przyjęła w 1996 roku, i dołączyła do swojego głosu następujące wyjaśnienia:

- zdrowie i bezpieczeństwo pracy podlega we Francji, „jak i w Europie”, dziedzinie legislacyjnej, gdzie zakres odpowiedzialności został już ustalony,
- jest to dziedzina relacji społecznych, odnośnie których koniecznością jest uwzględnienie specyfiki kulturowej, strukturalnej i operacyjnej każdego kraju,
- normalizacja pociąga za sobą ryzyko rozwoju certyfikacji trzecich, generujących dodatkowe koszty, a rola kontrolna należy do Państwa,

- OIT (Międzynarodowa Organizacja Pracy) jest instancją bardziej właściwą do tej pracy (funkcjonowanie trzyczęściowe), chodzi o rekomendacje nie dopuszczające do certyfikacji,
- brak jest znaczącego napływu doświadczeń przy wdrażaniu, rozwijanych od 1996 roku, norm krajowych i oznakowania.

Instytut Prewencji Ubezpieczenia Społecznego głębiej zastanowił się nad tematem zarządzania zdrowiem i bezpieczeństwem pracy, co pozwoliło potwierdzić oczywiste stanowiska i sporządzić odnośny dokument „Wartości podstawowe”, jak i wylansować projekt gromadzenia informacji i ocen.

Oдноśnie wdrażania przez przedsiębiorstwa systemów zarządzania zdrowiem i bezpieczeństwem, nic nie przemawia przeciwko takim procesom, jeżeli są zgodne z francuskimi „wartościami podstawowymi i dobrymi praktykami prewencyjnymi”.

Co do normalizacji systemów zarządzania zdrowiem i bezpieczeństwem pracy, potwierdzone zostało negatywne stanowisko Francji. Każde przedsiębiorstwo powinno móc rozwijać system dostosowany do swojej własnej sytuacji, a w szczególności do swojej kultury prewencji. W praktyce, prewencja jest przede wszystkim procesem kulturowym, który ma się integrować z kulturą przedsiębiorstwa.

Jeżeli chodzi o certyfikację, wybór należy do przedsiębiorstw, natomiast prowadzona jest obserwacja podjętych eksperymentów.

Projekt kontynuacji i oceny podjętych w przedsiębiorstwach eksperymentów będzie przebiegał w ciągu kilku lat i będzie oczywiście bacznie śledzony pod kątem wyników w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa pracowników.

---

### **III. Wymiar europejski, perspektywy współpracy**

---

#### **3.1. Aspekt ponadpaństwowy**

---

Jest dzisiaj niemożliwością myśleć o prewencji w ramach czysto krajowych. Konstrukcja, stale w toku, Europy, istnienie od 1987 roku Jedynego Aktu Europejskiego, który spowodował włączenie wymiaru społecznego w proces tej konstrukcji, niedalekie otwarcie Europy na inne kraje sąsiednie, wszystko to wrysowuje nas w ramy myślenia i działania w aspekcie ponadpaństwowym. Prewencja w zakresie ryzyka zawodowego uczestniczy w istnieniu – lub też nie – pewnego modelu europejskiego, oczywiście modelu prewencji, ale bardziej ogólnie, *społecznego modelu europejskiego*.

Jednakże światowy wymiar wymiany, który jest jednocześnie kontekstem ekonomicznym i kontekstem kulturowym, obliguje nas do myślenia w kategoriach spójnej strategii, wspólnej pracy, ale również doradztwa i współpracy.

### **3.2. Normalizacja**

---

Jest jasne, że zniesienie granic wewnątrz Unii Europejskiej ma konsekwencje w zakresie zapobiegania różnym grupom ryzyka zawodowego. To zniesienie granic odbywa się wraz z dostosowaniem legislacyjnym, wychodzącym naprzeciw zadaniom ekonomicznym i społecznym. Nie ma potrzeby przypominania etapów wdrażania legislatury europejskiej i związanych z tym konsekwencji w funkcjonowaniu poszczególnych krajów. Jednakże wypada powiedzieć kilka słów o zadaniach, jakie zostały wyznaczone podczas konferencji w Dreźnie w październiku 2001.

Konferencja ta zgromadziła blisko 150. uczestników przybyłych z instytucji prewencyjnych Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i krajów Europy centralnej oraz wschodniej, Komisji Europejskiej i CEN. Chodziło o pokazanie, jak dobra współpraca pozwoliłaby wzmocnić wpływ prewencji na działania w zakresie normalizacji, prób i certyfikacji. Konferencja pozwoliła stworzyć fundamenty dla sieci europejskich specjalistów od prewencji zaangażowanych w zachodzące procesy, która to sieć pozwoliłaby też umocnić prewencję na płaszczyźnie międzynarodowej.

Od „nowego zbliżenia europejskiego” w 1985 roku w dziedzinie harmonizacji technicznej i normalizacyjnej, poczyniono znaczne postępy w dziedzinie współpracy między państwami, ponieważ to nowe zbliżenie jednoczy konstruktorów, użytkowników, władze publiczne i, oczywiście, działaczy prewencji. Bardzo ważna korzyść, jaką czerpią eksperci europejscy z tej wspólnej pracy w dziedzinie przygotowania norm, przydaje też Europie istotną zaletę w kontekście światowej wymiany. W przypadku dużego rynku europejskiego, przedsięwzięcie to idzie w ślad za dyrektywami służącymi wyposażeniu wszystkich krajów członkowskich Unii w ten sam aparat legislacyjny, nakładający na wszystkich te same zasadnicze wymagania.

### **3.3. Integracja krajów kandydujących do Unii**

---

Wiadomo już, że kolejny proces konstrukcji europejskiej nastąpi wraz z przyszłą integracją nowych krajów. Wówczas przestrzeń europejska będzie tylko na tyle spójna, na ile zaistnieje zgodność widzenia i stosowania

praktyk, również w kwestiach zdrowia i bezpieczeństwa pracy. Warunki pracy, ryzyko zawodowe, zdrowie i higiena pracowników, są w rzeczywistości stałą troską Europy, potwierdzoną niedawno w Nowej Strategii Wspólnoty Europejskiej 2003-2004. Sprawić, aby kraje Europy centralnej i wschodniej miały porównywalny poziom bezpieczeństwa pracy, jest zadaniem, które stoi przed nami i któremu musimy sprostać.

Już dwa lata temu władze francuskie i polskie zjednoczyły się, aby Polska, kraj kandydujący i wkrótce zintegrowany z Unią, ujęła w swoich przepisach serię dyrektyw europejskich w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa pracy.

To bliźniacze porozumienie dobiega końca i INRS szeroko włączył się w prowadzenie prac. Pierwszy etap polegał na ocenie sytuacji polskiej (stan przepisów), później na zbadaniu reperkusji społeczno-ekonomicznych w przedsiębiorstwach przy stosowaniu dyrektyw. Zorganizowane zostały staże szkoleniowe i wyjazdy badawcze, aby zapewnić kadrom polskim wykształcenie uzupełniające w zakresie zarządzania bezpieczeństwem i oceną ryzyka i w ten sposób pomóc im przenieść dyrektywy na grunt polskich przepisów.

### **3.4. Współpraca międzynarodowa: prace AISS (Międzynarodowe Stowarzyszenie Ubezpieczeń Społecznych) i Kongres w Wiedniu**

---

Współpraca międzynarodowa jest wymogiem podstawowym przy propagowaniu koncepcji prewencji. Oczywiście nie jest to proste, kiedy konfrontuje się kraje o różnym stopniu rozwoju, co zostało zrobione całkiem niedawno w Wiedniu, podczas XVI światowego Kongresu AISS i BIT. W rzeczywistości wszystkie kraje nie są sobie równe w świetle prewencji. Dla niektórych to pojęcie jest wręcz nieprzystępne, gdyż warunki rozwoju działalności ekonomicznej są mało sprzyjające wdrażaniu systemu prewencji. Narażenie pracowników na ryzyko jest na ogół częstsze i poważniejsze w krajach rozwijających się. Można zresztą zauważyć, że problematyka prewencji w tych krajach jest bardziej zwrócona ku zapobieganiu chorobom zawodowym. Naszym zadaniem jest zatem szkolenie i doradztwo wobec tych krajów, które – należy to przypomnieć – stanowią 70% populacji na świecie.

Również organizacje międzynarodowe, jak AISS, mają ważną rolę do odegrania, definiując programy działań prewencyjnych i szkoleń kadr z zakresu prewencji. Ale tutaj należy też widzieć i polityczne wyzwanie dla Europy. Jeżeli w praktyce konieczne jest pomaganie krajom rozwijającym się,

## UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE

---

poprzez wyposażanie ich w teksty prawne i skuteczne struktury kontroli, to trzeba również, a może przede wszystkim, wydoskonalить przekaz bardziej ogólny: zasada się on na propagowaniu „kultury prewencyjnej”, na postępowaniu nie tylko represyjnym, jak to nie raz miało miejsce. Kultura ta powinna towarzyszyć rozwojowi tych krajów, a nawet stanowić jeden z ich priorytetów.

Tak zatem nasze wspólne działanie będzie wyrażało się propagowaniem idei prewencji, którą pragniemy uczynić wzorcową.

*Kazimierz Pątkowski jest Dyrektorem Biura Organizacyjno-Prawnego Centrali KRUS, Doradcą ISSA.*

Robert Korsak

## Ziemia, kapitał, praca w rolnictwie

*Na pracę pt. „Rynki wiejskie: ziemia, kapitał, praca” \* składają się opracowania przygotowane przez polskich ekspertów wchodzących w skład zespołu pracującego nad finansowanym przez Bank Światowy projektem: „Rural Factor Markets” (w opracowaniu do publikacji w języku angielskim). Opracowanie to obejmuje cztery prace – Anny Szemberg „Przemiany struktury agrarnej w rolnictwie polskim”; Wojciecha Zientary „Rynek ziemi w Polsce w okresie powojennym”; Leszka Klanka „Wiejski rynek finansowy w Polsce”; Izasława Frenkla i Andrzeja Rosnera „Ludność i wiejski rynek pracy w Polsce”.*

---

### 1. Przemiany struktury agrarnej w Polsce

---

Omówienie tych zagadnień A. Szemberg rozpoczyna od przypomnienia, że na strukturę agrarną rolnictwa powojennego decydujący wpływ wywarła reforma rolna PKWN oraz osadnictwo na ziemiach zachodnich i północnych (dekret z 6 września 1944 r.): „Ogółem do 1950 r. z reformy rolnej i osadnictwa chłopci otrzymali 6 mln ha, z tego na ziemiach dawnych 2,4 mln ha. Powstało 814 tys. nowych gospodarstw, a powiększonych 254 tys. W ogólnej liczbie 3,2 mln gospodarstw istniejących w 1950 r. nowe stanowiły 26%, a powiększone 8%.” Wspomnianym dekretem zapoczątkowano też tworzenie państwowych gospodarstw rolnych oraz utworzono Państwowy Fundusz Ziemi, który istniał do 1992 r., do czasu przekazania go AWRSP.

---

\* *Rynki wiejskie: ziemia, kapitał, praca. Praca zbiorowa.* PAN Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Warszawa 2001, s. 160.

„*Spoleczno-ekonomiczny sens reformy i osadnictwa*, stwierdza autorka, *polegał na tym, że przekazanie ziemi w ręce bezpośrednich wytwórców znacznie zmniejszyło głód ziemi, rozszerzyło grupę gospodarstw rodzinnych i stworzyło im szansę poprawy bytu*”. W wyniku reformy wzrosła liczba i udział gospodarstw średnich (5-10 ha) z 24,9% w 1931 r. do 31,1% w 1950 r., spadł udział gospodarstw do 5 ha – odpowiednio z 64,5% do 54,0% i wzrósł nieco udział gospodarstw powyżej 10 ha – z 10,6% do 12,9%. Jednakże, zauważa autorka, „...*wskutek likwidacji wielkiej własności ziemskiej struktura obszarowa całego rolnictwa, w porównaniu ze stanem sprzed wojny, uległa pogorszeniu*”. To stwierdzenie trzeba uzupełnić przypomnieniem, że likwidacja państwowych gospodarstw rolnych na początku procesu transformacji ustrojowej miała niekorzystny wpływ nie tylko na strukturę obszarową współczesnego rolnictwa.

W latach 1950-1988 w strukturze agrarnej rolnictwa chłopskiego przebiegały działania różnych sił, często sprzecznych kierunkowo. Czynnikiem najsilniejszym i bardzo trwałym w skutkach była industrializacja, prowadzona według modelu ekstensywnego, która wpływała na strukturę obszarową i społeczno-zawodową gospodarstw w całym okresie PRL: „*Industrializacja spowodowała masową migrację ze wsi do miast, ocenianą na ponad 5 mln osób, z tego co najmniej połowa pochodziła z gospodarstw rolnych. Do tego trzeba doliczyć szacowaną na 1,5-2 mln osób grupę dwuzawodowców, którzy podjęli pracę nie opuszczając gospodarstw*”.

Wpływ industrializacji był dwojaki: „*definitywna migracja, zmniejszając przeludnienie gospodarstw, stwarzała sprzyjające warunki do koncentracji ziemi, choć jednocześnie powodowała negatywną dla rolnictwa selekcję ludności i zjawisko gospodarstw bez następców. Rozpowszechnienie się dwuzawodowości przyczyniło się do utrwalenia, a nawet pogorszenia struktury obszarowej gospodarstw (...) była to jednak kwestia drugorzędna wobec faktu, że dzięki pracy zarobkowej tysiące rodzin z drobnych, a nawet średnich gospodarstw poprawiło swoją sytuację materialną i status społeczny*”.

W polityce omawianego okresu autorka wyodrębnia trzy etapy:

- lata 1948-1954 – nieudaną próbę kolektywizacji;
- lata sześćdziesiąte – wprowadzenie ograniczeń w obrocie ziemią (mających przeciwdziałać rozdrobnieniu), które „...*w praktyce pozbawiły gospodarstwa drobniejsze szans na powiększenie obszaru, a pozostałym gospodarstwom znacznie te szanse ograniczały*”;
- lata siedemdziesiąte i początek lat osiemdziesiątych to ponowna próba szybkiej rozbudowy sektora uspołecznionego. „*Punktem zwrotnym był zapis w konstytucji (1983 r.) o trwałości gospodarstwa rodzinnego,*



*który oddalał groźbę socjalizacji*”, ale nowy etap polityki rolnej i gruntowej, który rozpoczął się pod koniec lat osiemdziesiątych, cechowały działania nie w pełni konsekwentne, „co uniemożliwiało regulację obrotu ziemią przez mechanizmy ekonomiczne”.

Korzystna dla przemian agrarnych i zmian pokoleniowych w indywidualnym rolnictwie była ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników (1982 r.), choć prawdziwy przełom w tej dziedzinie wniosła dopiero ustawa z 1990 r. Szczególne znaczenie miało uzależnienie pełnego świadczenia emerytalnego dla rolnika od zaprzestania prowadzenia gospodarstwa oraz znaczne rozszerzenie kręgu następców i rezygnacja z ograniczeń (wiek, wykształcenie) w tym zakresie.

Zjawisko trwałej nadwyżki popytu nad podażą na większość podstawowych artykułów rolnych nie wywierało presji na obniżanie kosztów własnych, wzrost wydajności pracy oraz powiększanie obszaru gospodarstwa i skali produkcji: „*Łatwość i pewność zbytu, dopłaty do środków produkcji i systematyczne podwyżki cen artykułów rolnych, jak również osłona socjalna rodzin w gospodarstwach chłopskich, nie wymuszały eliminacji gospodarstw słabych ekonomicznie i drogo produkujących*”.

Omawiając przemiany agrarne w latach 1988-1996 i strukturę agrarną sektora gospodarstw indywidualnych w 1996 r. autorka stwierdza, że pierwsze lata transformacji systemowej, mimo liberalizacji obrotu ziemią, z różnych przyczyn nie sprzyjały przyspieszeniu poprawy struktury agrarnej, w szczególności z powodu:

- utrzymującej się w całym okresie dekoniunktury w rolnictwie (głęboki i trwały spadek dochodów z rolnictwa pozbawił większość gospodarstw zdolności do akumulacji, towarzyszyło temu duże ryzyko związane z zaciąganiem kredytów),
- krytyczna sytuacja na rynku pracy (utrata pracy przez ponad 0,5 mln osób dwuzawodowych, blokada migracji do miast, wysoki poziom bezrobocia na wsi),
- zmiany na rynku rolnym (ograniczony popyt i inne) wywołały: „*poczucie niepewności co do perspektyw rozwijania gospodarstwa*”.

W przemianach agrarnych pojawiły się dwie przeciwstawne tendencje – od rozdrabniania (podziału lub wyzbywania się ziemi na rzecz członków rodziny), w rezultacie czego grupa gospodarstw o powierzchni od 1 do 2 ha powiększyła się o 56 tys. (o 14%), do zwiększenia liczby gospodarstw dużych, co miało nieznaczny wpływ na całą strukturę gospodarstw. Nawet te niewielkie zmiany w strukturze obszarowej wskazują na wyraźne tendencje do polaryzacji gospodarstw chłopskich (wzrost gospodarstw w grupach skrajnych i ubytek w środkowych). Towarzyszy temu dodatnio skorelowany z obszarem rozkład pozostałego majątku (budynki, maszyny i inne).

„*Selekcja gospodarstw (w obu kierunkach) zależy głównie od konkurencyjności gospodarstwa na rynku, orientacji zawodowej rodziny oraz jej składu demograficznego.*” Rolnictwo chłopskie cechuje duże zróżnicowanie przestrzenne w makroregionach, przy czym: „*trzeba się liczyć, że różnice regionalne w skali i tempie poprawy struktury obszarowej będą się utrzymywały*”. Ujemne skutki rozdrobnienia struktury obszarowej gospodarstw pogłębia powszechnie występująca szachownica gruntów, zjawisko to pogłębiło się w latach dziewięćdziesiątych. Obecnie tylko 16% gospodarstw ma ziemię w jednej działce. Największa koncentracja gospodarstw z uciążliwą szachownicą występuje we wschodniej i południowo-wschodniej części kraju.

Gdy idzie o strukturę własnościową, to 85% gospodarstw dysponuje wyłącznie ziemią własną, a tylko 15% własną i dzierżawioną.

Niektóre zjawiska związane z rynkiem ziemi w rolnictwie chłopskim autorka omawia na podstawie danych Powszechnego Spisu Rolnego 96 (lata 1990-1996) i opracowań IERiGŻ (1992-1998).

W latach 1990-1996 „*dominowała tendencja do koncentracji w całości przemian agrarnych*” (14,3% rolników zwiększyło, 5,7% zmniejszyło obszar swego gospodarstwa). W rozkładzie strukturalnym podaż ziemi była dość równomierna w poszczególnych grupach obszarowych, natomiast popyt koncentrował się w gospodarstwach powyżej 10 ha, zwłaszcza w grupach obszarowych powyżej 20 ha.

W latach 1990-1996 obrót ziemią objął ponad 2 mln ha, tzn. ponad 10% wszystkich użytków rolnych w Polsce. W formie dzierżawy pozyskiwano 65% ziemi (w ogólnym obrocie) i 43% uczestników rynku. Zakupy wyniosły 23% gruntów i 33% rolników uczestników rynku, poza rynkowe formy obrotu wyniosły 10% gruntów i 21% uczestników.

W ziemi dzierżawionej decydujący był udział gruntów AWRSP (70%), natomiast w zakupach udział ten wynosił tylko 29%: „*Udostępnienie rolnikom indywidualnym gruntów skarbowych stworzyło im możliwości „skokowych” zwiększeń obszaru, zwłaszcza zachodniej i północnej Polski, gdzie znajduje się tylko 30% gospodarstw chłopskich. Pogłębiło to znacznie różnice regionalne w strukturze obszarowej gospodarstw, a tym samym i szanse rolników dostosowania się do gospodarki rynkowej (...). Szanse te istotnie wzrosły dla rolników z zachodnio-północnej Polski, natomiast pozostała część gospodarstw (70%) jest nadal skazana na skromną podaż ziemi chłopskiej, co oznacza powolny i stopniowy proces dochodzenia do racjonalnego obszaru*”.

Ceny ziemi rolniczej, stwierdza autorka, są w Polsce niskie, kilkakrotnie niższe od cen w krajach Europy Zachodniej. W całym okresie transformacji ceny te rosły, ale na ogół poniżej wskaźnika inflacji, zatem realnie ziemia taniała. Dopiero od 1996 r. zaczęła realnie drożeć. Występują przy tym dość duże przestrzenne różnice w cenach, np. 1 ha gruntów ornych kosztował od 2,5 tys. zł do 6,3 tys. zł. Najwyższe ceny występowały w województwach

Polski południowej, najniższe natomiast w pasie województw północnych (duża oferta gruntów skarbowych i niewysoka jakość gleby). Ceny ziemi w AWRSP były, średnio biorąc, o 30%-40% niższe od cen w handlu między rolnikami.

---

## 2. Rynek ziemi w Polsce w okresie powojennym

---

W ramach tego problemu W. Zientara charakteryzuje kształtowanie się użytków rolnych i kierunki zmian w ich użytkowaniu i władaniu. Okres powojenny cechuje systematyczne zmniejszanie się powierzchni użytków rolnych. W latach 1950-1997 ich powierzchnia zmniejszyła się (w mln ha) z 20,44 do 18,46, tj. o około 10%, głównie z powodu przejmowania tych użytków na potrzeby gospodarki komunalnej, dróg i zalesień. Autor sądzi, że ta tendencja utrzyma się w następnych latach. W okresie powojennym występowały znaczne sektorowe zmiany w strukturze użytkowania ziemi rolniczej, powodowane polityką rolną. W całym okresie dominował sektor gospodarstw rodzinnych. Zmieniał się natomiast udział sektora uspołecznionego – z około 10% w 1950 r. do 21,6% w 1955 r. i 20,0% w 1990 r. W wyniku przekształceń własnościowych struktura władania ziemią w 1997 r. była następująca (w %): sektor publiczny – 22,0, rolnicze spółdzielnie produkcyjne – 2,1, gospodarstwa indywidualne – 75,9. Autor uważa, że nadal: „... zmiany w strukturze władania będą zachodziły w kolejnych latach, jednak ich tempo będzie wolniejsze aniżeli zmiany w strukturze użytkowania” w związku z rozwojem systemu dzierżaw, podobnie jak w Unii Europejskiej.

Autor omawia aspekty prawne obrotu ziemią w Polsce w okresie powojennym. Jako ważne wymienia dwie ustawy – z 13 września 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi i z 29 czerwca 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych. Istotny przełom spowodowała nowelizacja z 28 lipca 1990 r. kodeksu cywilnego, która zniósła liczne ograniczenia w obrocie ziemią, m.in. podmiotowe i odnośnie powierzchni.

Spośród wielu sposobów nabycia własności (umowa sprzedaży, zamiany, darowizny, w drodze dziedziczenia, zasiedzenia i innych) najważniejszym sposobem jest umowa sprzedaży. Autor omawia regulacje prawne dotyczące obywateli polskich i cudzoziemców oraz opłaty związane z umową sprzedaży nieruchomości rolnej (z podanego przykładu wynika, że łączne koszty sprzedaży nieruchomości mogą wynosić około 12,5% wartości zbywanej nieruchomości rolnej).

Omówiono zasady sprzedaży nieruchomości rolnych z zasobu Skarbu Państwa, które reguluje ustawa z 19 października 1991 r. Poruszono tu pro-

blem ustalania cen gruntów, form interwencji państwa na rynku ziemi (kredyty preferencyjne, rozłożenie należności na raty). Omówiono też zasady dzierżawy nieruchomości rolnych z zasobów Skarbu Państwa, w tym sprawy związane z czynszem dzierżawnym za grunty i użytki rolne.

Sprzedaż omawianych gruntów praktycznie rozpoczęto w 1992 r., po utworzeniu AWRSP. Największa podaż gruntów była w latach 1993-1995 (przebiegnięnie rocznie 1451 tys. ha), jej udział w całkowitej podaży w tym okresie wynosił 69,38%. W kolejnych latach podaż gruntów malała (w 1998 r. wyniosła 562 tys. ha). Faktyczny stopień rozdysponowania gruntów oferowanych do sprzedaży i dzierżawy był wysoki i wynosił 72,3%.

W latach 1992-1998 zawarto 83 787 umów sprzedaży gruntów, w większości (ponad 97%) z osobami fizycznymi, a z osobami prawnymi 2 079. Średnia powierzchnia sprzedanej działki w przeliczeniu na jedną umowę w poszczególnych latach wynosiła 4 do 10,3 ha (osobom prawnym 28,3-104,8 ha). Około 50% sprzedanych gruntów to działki o powierzchni poniżej 100 ha.

Poziom cen sprzedanych gruntów był zróżnicowany. Średnia cena w latach 1992 i 1998 wynosiła odpowiednio 500 zł i 3 048 zł. W ocenie autora poziom cen sprzedawanych gruntów „należy uznać za niski” (w 1998 r. wynosiła ona równowartość dwóch rocznych zbiorów pszenicy, gdy w Niemczech stanowi równowartość około 10-krotną rocznych zbiorów pszenicy). W omawianym okresie sprzedaż gruntów cudzoziemcom miała bardzo ograniczony zasięgię (219 ha, 27 nabywcom).

W omawianym okresie wydzierżawiono łącznie 3 815 tys. ha, co stanowi 82% powierzchni gruntów. Zawarto 211 228 umów dzierżawy, w tym 5 965 z osobami prawnymi (2,8% zawartych umów). Osoby prawne w omawianym okresie wzięły w dzierżawę 1 489 tys. ha, tj. około 39% całkowitej wydzierżawionej powierzchni. W przedziale gospodarstw do 100 ha średnia powierzchnia działki wynosiła 4,1 ha, natomiast w grupie gospodarstw powyżej 100 ha – średnia powierzchnia wyniosła 472,4 ha.

Średni poziom czynszu, który w latach 1992-1993 w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych (łącznie z czynszem za budynki i budowle) wynosił 2,4q pszenicy, w kolejnych latach wykazywał tendencję spadkową do 1,8q pszenicy z 1 ha. W latach 1996-1997 występowało bardzo duże terytorialne zróżnicowanie poziomu czynszu – od 0,4q pszenicy z ha w województwie białostockim do 8,7q w województwie warszawskim.

Na koniec 1998 r. w dzierżawie znajdowało się 2 810 tys. ha, oznacza to, że w tym okresie „wypadło” z dzierżawy 1 005 tys. ziemi, w tym także z winy dzierżawców, głównie z powodu niemożliwości wywiązania się z warunków umowy. „Wypadnięcia” z dzierżaw dotyczyły głównie gospodarstw dzierżawiących grunty o powierzchni 100 ha i więcej (stanowiły one około 78% całkowitej powierzchni, która została wyłączona z dzierżawy).

W konkluzji wywodów Autor stwierdza m.in., że:

- słabością uregulowań prawnych jest niedostateczna ochrona praw dzierżawcy; pożądane byłoby całościowe uregulowanie prawnych aspektów dzierżawy nieruchomości rolnych;
- główną przyczyną stosunkowo małej powierzchni sprzedanych gruntów (w stosunku do dzierżawionych) jest nierównomierne rozmieszczenie terytorialne skarbowych nieruchomości rolnych;
- ceny sprzedaży gruntów skarbowych należy określić jako stosunkowo niskie;
- sprzedaż i dzierżawa gruntów skarbowych podmiotom zagranicznym miała bardzo mały zasięg z powodu ograniczeń administracyjnych w tym zakresie.

---

### 3. Wiejski rynek finansowy w Polsce

---

*„W opinii Banku Światowego, stwierdza L. Klank, wiejski sektor finansowy odgrywa kluczową rolę w rozwoju obszarów wiejskich (...) w krajach o niskim poziomie dochodów.”* Pogląd ten podzielają polscy ekonomiści, którzy uważają, że *„bez istotnej poprawy sektora finansowego będzie bardzo trudno wprowadzić pełną gospodarkę rynkową”* dlatego rola sektora finansowego jest przedmiotem omawianego opracowania.

*„Przez ponad 100 lat organizacje spółdzielcze odgrywały bardzo ważną rolę w gospodarce Europy Zachodniej, w szczególności odnosi się to do rolnictwa. Rola spółdzielczości jest w wielu krajach nadal ważna. Na przykład w Unii Europejskiej udział spółdzielczości w obrotach rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego wynosił około 50%, a w niektórych krajach i segmentach rynku produktów rolnych, np. przetwory mleczne, świeże warzywa, sięga nawet 90%”. W krajach Unii bankowość spółdzielcza świadczy rolnictwu, przemysłowi rolno-spożywczemu i ludności wiejskiej, większość usług finansowych w postaci depozytów i kredytów, a także ubezpieczeń. Np. holenderski bank spółdzielczy RABO-Bank jest największym bankiem w Holandii, obejmującym około 40% rynku finansowego Holandii (jest też jednym z najważniejszych banków świata).*

*„Spółdzielczość wiejska, w tym spółdzielczość bankowa, jest ściśle powiązana z zachodnioeuropejskim typem gospodarki i z jej podstawowymi cechami, jakimi są: prywatna własność, wolne przedsiębiorstwa i rynek. Spółdzielczość wiejska jest w pewnym sensie odpowiedzią na strukturalne niedoskonałości systemu rynkowego i brak równowagi między rolnictwem a gospodarkami narodowymi (...) Stowarzyszenie się*

*rolników w spółdzielnie i inne grupowe formy współpracy minimalizuje w pewnym stopniu negatywne skutki niedoskonałej konkurencji”, ponieważ w tych warunkach rolnictwo „z reguły traci (jeżeli nie absolutnie, to względnie), zarówno na wzroście gospodarczym, jak i wydajności”.*

*Spółdzielnie jako przedsiębiorstwa „pracują na rzecz i ryzyko swoich właścicieli-członków. Głównym celem działalności spółdzielni jest zapewnienie jak najlepszych warunków cenowych dla swoich członków, a nie maksymalizacja zysku.”*

*W związku z akcesem do UE „istnieje pilna potrzeba zbudowania mocnego, konkurencyjnego systemu bankowego w Polsce, w tym również sprawnego systemu finansowej obsługi wsi. Wyrazem tego jest podjęta w 1994 r. próba restrukturyzacji banków spółdzielczych i BGŻ” (w 1994 r. ponad 92% kredytów dla wsi udzieliły banki spółdzielcze). Kredyt, zauważa Autor, stał się jednym z bardzo ważnych instrumentów polityki gospodarczej państwa, coraz większą rolę odgrywa również w gospodarce polskiej mimo wysokich stóp procentowych.*

*Autor przypomina, że „w ogłoszonym przez rząd w czerwcu 1994 r. dokumencie pt. „Strategia dla Polski”, kwestia rozwoju rolnictwa i finansów zajęły czołowe miejsce wśród dziesięciu programów strategicznych”, przy czym nie uległy one dezaktualizacji. Zasadnicza poprawa funkcjonowania sektora finansowego, w tym sektora wiejskiego, warunkuje pełne urynnowienie gospodarki polskiej. Zdaniem autora „poprawa wiejskiego systemu finansowego zalecana przez międzynarodowe instytucje finansowe prowadzić będzie do poprawy efektywności rolnictwa polskiego” (autor przytacza tu prowadzone w latach 1994-1995 przez Bank Światowy szerokie prace w tym zakresie).*

*Omawia następnie organizację sektora bankowego w Polsce według stanu na koniec 1999 r. W tym czasie ogólna liczba banków wynosiła 858, z tego 781 banków spółdzielczych (w 1991 r. było ich 1 664). W ocenie autora, Polska ma bardzo dobrze zorganizowaną sieć banków spółdzielczych. Jednak polski sektor bankowy oceniany generalnie jest „raczej słaby”. Świadczy o tym wartość aktywów, która na koniec września 1999 r. wynosiła 89,5 mld USD i liczona bez NBP wynosiła 6,86% największego banku świata – Fuji-IBJ-DKB lub 9,8% aktywów największego banku Europy – Deutsche Banku.*

*W 1989 r. nastąpił szybki rozwój sektora bankowego. Jeśli chodzi o „wiejski system bankowy” obejmujący BGŻ, banki regionalne i spółdzielcze, to jedną z najważniejszych jego zalet jest bardzo dobrze rozwinięta sieć placówek bankowych. Na ogólną liczbę szacowaną na 11 980 do wiejskiego systemu należało około 2 700, tj. 22,5% i pod względem liczby placówek był on na drugim miejscu po PKO BP. W układzie terytorialnym liczba wiejskich placówek bankowych była najsilniej skorelowana z liczbą gmin.*

W historycznym zarysie rozwoju bankowości spółdzielczej w Polsce autor przedstawia jej 135-letnią tradycję, od pierwszych spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowych, które powstawały w okresie zaborów, okres międzywojenny, który cechowało bardzo duże rozbieżności organizacyjne spółdzielczości bankowej wynikające głównie z przyczyn historycznych, odbudowę spółdzielczości bankowej po 1945 r., przekształcenia z 1950 r. (gminne kasy spółdzielcze), zmiany z 1957 r. i przełomowe zmiany z 1975 r. (połączenie Banku Rolnego z bankami spółdzielczymi i utworzenie BGŻ), kryzys bankowości spółdzielczej w latach 1992-1994, który został opanowany dzięki pomocy NBP i rządu. Nowe zagrożenia dla samodzielności, a nawet dla bytu, są wywołane „... pośrednio przez wzrastającą konkurencję i globalizację usług bankowych, a bezpośrednio przez ingerencję NBP, nakazującą bankom dopasowania się do wymagań UE (np. osiąganie minimum kapitałowego, współczynników koncentracji i wypłacalności)”.

Autor omawia miejsce wiejskiego sektora bankowego w polskim systemie bankowym. Charakteryzuje zrzeszanie się banków spółdzielczych w bankach regionalnych, problemy związane ze współczynnikiem wypłacalności i tworzeniem rezerw obowiązkowych (od 1993 r.), zakres świadczonych usług dla wiejskich gospodarstw domowych, udział banków spółdzielczych w polskim systemie bankowym (fundusze własne, aktywa, kredyty, depozyty) w latach 1993-1999.

Dość obszernie omówiono kryzys z lat 1992-1994, działania NBP w tym okresie oraz restrukturyzację wiejskiego systemu bankowego – ustawa z 24.06.1994 r., która wraz z nowelizacją z 1997 r. „tylko częściowo spełniła zakładane cele. Uratowała przed załamaniem bankowy system spółdzielczy i wpłynęła znacząco na poprawę wyników BGŻ. Nie osiągnęła jednak podstawowego celu, a mianowicie zbudowania jednolitej, mocnej wiejskiej grupy finansowej. Obecny system nie jest jednolity i jest słaby (w szczególności banki regionalne)”.

Polityka finansowa państwa w stosunku do rolnictwa, stwierdza autor, „wspiera kilkanaście rodzajów działalności, z których najważniejsze to: badania m.in. w zakresie ekonomii, informacji, biotechnologii; oświata rolnicza; rozwój infrastruktury technicznej oraz subsydiowanie kredytów dla rolnictwa i podmiotów świadczących usługi dla rolnictwa”. Przytacza opinię OECD, że „nadwyżka siły roboczej w polskim rolnictwie kępuje konieczne zmiany strukturalne i powoduje problem niskich dochodów i ukryte bezrobocie na wsi. Ponadto wzmaga presję polityczną na rządy, aby te rozwiązywały problemy strukturalne przez wzrost subsydiów i interwencję na rynkach”. Według niektórych ocen, obecnie interwencja państwa w sprawach obszarów wiejskich wzrasta na nowo (w stosunku do początków lat dziewięćdziesiątych) z kilku powodów, zwłaszcza – zamieszkiwania na wsi 14,8 mln osób, gorszego wyposażenia wsi

w infrastrukturę techniczną i społeczną, potrzeby wzmocnienia istniejących instytucji oraz tworzenia nowych, zwłaszcza rynkowych i finansowych, w związku z przystąpieniem do UE.

Autor omawia także finansowe aspekty rozwoju wsi, źródła finansowania (wewnętrzne i zewnętrzne), finanse gmin, w których decydującą część dochodów pochodzi z budżetu państwa, natomiast mało popularną formą są kredyty bankowe lub emisje obligacji komunalnych. Środki z zewnątrz w formie grantów pochodzą głównie z UE, a czasem z programów bilateralnych. Autor zwraca uwagę że *„rolnictwo w bardzo niewielkim stopniu bezpośrednio korzysta z tych programów. UE nie jest bowiem zainteresowana wzrostem potencjału produkcyjnego naszego rolnictwa, wprost przeciwnie, chce ten potencjał zmniejszyć”*.

Omówiono też zadłużenie w 1997 r. gospodarstw rolnych prowadzących rachunkowość rolną, było ono stosunkowo małe, ale *„gospodarstwa te nie są reprezentatywne, ponieważ są o około 1/3 efektywniejsze niż gospodarstwa przeciętne”*. Tylko gospodarstwa powyżej 50 ha wykazywały relatywnie wysokie zadłużenie. Zaledwie trzecia część gospodarstw była zadłużona z tytułu kredytów inwestycyjnych. Kredyty konsumpcyjne w gospodarstwach rolnych nie odgrywały większej roli. Z kredytów obrotowych krótkoterminowych korzystało 38,4% gospodarstw. Znaczącą rolę w dziedzinie kredytów dla gospodarstw rolnych w Polsce odgrywa państwo (głównie przez subwencjonowanie stóp procentowych), *„co dostarcza rolnikom fałszywej informacji o średniej cenie kredytu oraz powoduje transfer dochodu od pożyczkodawcy, zazwyczaj podatnika, do pożyczkobiorcy”*.

---

## 4. Ludność i wiejski rynek pracy w Polsce

---

I. Frenkel i A. Rosner omawiają kilka grup problemowych, w tym znaczną uwagę poświęcają sytuacji demograficznej wsi.

### 4.1. Podstawowe tendencje i struktury demograficzne

---

W latach 1946-1999 liczba mieszkańców Polski zwiększyła się z 23,6 mln do 38,7 mln, natomiast liczba mieszkańców wsi zmniejszyła się z 15,6 mln do 14,8 mln, tj. z 66,0% do 38,2%. Zmiany absolutnej liczby ludności wiejskiej były wypadkową czterech czynników, do których należą:



- 1) **Przyrost naturalny ludności wiejskiej**, który w latach 1946-1960 kształtował się w przedziale 16,4-19,1 osób na 1 000 ludności, w latach 1970-1980 10,4-13,5, a od 1985 r. systematycznie spadał – z 9,1 do 1,1 w 1999 r. Tendencja spadkowa przyrostu naturalnego związana była wyłącznie ze spadkiem współczynnika urodzeń. W latach osiemdziesiątych spadek urodzeń łączył się częściowo ze zmianami w strukturze kobiet w wieku rozrodczym, natomiast w ostatniej dekadzie jedynym czynnikiem spadku urodzeń było szybkie zmniejszanie się wskaźników dzietności kobiet. W ostatnich kilkunastu latach na obniżenie skali urodzeń wpłynęły negatywne skutki procesów transformacji, takie jak wysokie bezrobocie, niepewność zatrudnienia, dochodów, dyskryminacja kobiet z małymi dziećmi na rynku pracy, duży wzrost kosztów utrzymania i kształcenia dzieci i inne. Jeśli chodzi o współczynniki zgonów, to po długim okresie stabilizacji, od 1992 r. pojawiły się korzystne tendencje, zwłaszcza wśród mężczyzn.
- 2) **Migracje wewnętrzne między miastem a wsią**. W całym okresie powojennym migracje między miastem a wsią na pobyt stały dawały saldo ujemne dla wsi, ale rozmiary absolutne i natężenie tego ubytku było znacznie zróżnicowane w poszczególnych okresach. Saldo migracji wewnętrznych gwałtownie spadło w okresie transformacji – z -140 tys. w 1989 r. do -106 tys. w 1991 r. i -8,6 tys. w 1998 r. W migracjach wieś-miasto najbardziej mobilną grupę stanowiły osoby od 18. do 34. lat, przy czym natężenie migracji z reguły było większe w grupie kobiet.
- 3) **Migracje zagraniczne ludności wiejskiej**, które – przynajmniej te oficjalnie rejestrowane – miały znaczenie marginesowe.
- 4) **Zmiany w podziale administracyjnym kraju na miasto i wieś**; z tego tytułu w latach 1946-1998 liczba ludności wiejskiej zmniejszyła się o 2,3 mln, w tym w latach 1989-1998 o 126 tys. osób.

W porównaniu z innymi krajami europejskimi ludność Polski jest populacją stosunkowo młodą. W latach dziewięćdziesiątych został odwrócony dotychczasowy proces starzenia się ludności, szybszy na wsi niż w mieście, w znacznym stopniu w wyniku zmniejszenia migracji do miast.

Dość szczegółowo autorzy omawiają strukturę ludności według wieku, płci i miejsca zamieszkania w latach 1970, 1980, 1988 i 1998. Omówiono także najnowszą prognozę ludności Polski do 2030 r. (opracowaną w GUS w 1999 r.), która przewiduje wzrost ludności do 39 005 tys. osób w 2015 r., a następnie, po krótkiej stabilizacji, spadek do 38 025 tys. osób w 2030 r. Liczba ludności wiejskiej ma się zmniejszać w całym okresie prognozy, początkowo bardzo wolno, z 14 744 tys. osób w 1998 r. do 14 609 tys. osób w 2010 r., a następnie znacznie szybciej do 13 637 tys. osób w 2030 r. Udział ludności wiejskiej będzie wykazywał stałą tendencję zniżkową z obecnych 38,1% do 35,9% w 2030 r.

Lata 2001-2010 będzie charakteryzować bardzo duży przyrost ludności w wieku produkcyjnym w miastach i na wsi, przy czym ponad połowa tego przyrostu koncentrować się będzie na wsi. W następnych latach, aż do roku 2030, liczba ludności w wieku produkcyjnym będzie się zmniejszać. Autorzy prognozy zakładają, że począwszy od 2002 r. będzie stopniowo zwiększać się saldo migracji ze wsi, do poziomu 40 tys. osób w 2010 r. i ponad 65 tys. osób w 2020 r., w związku z przewidywanym wzrostem gospodarczym i związanym z tym wzrostem liczby miejsc pracy – większym w mieście niż na wsi. Przewidywany wzrost salda migracji wieś-miasto budzi wątpliwości autorów omawianego opracowania.

Podstawowe cechy społeczno-ekonomicznej struktury gospodarstw domowych na wsi stanowią dalszą część rozważań autorów. W procesie transformacji, dzięki redystrybucji gruntów skarbowych, przeciętna wielkość indywidualnego gospodarstwa rolnego wzrosła z 6,3 ha użytków rolnych do 7,0 ha w 1996 r. Jednocześnie wystąpiła tendencja do polaryzacji struktury obszarowej gospodarstw indywidualnych, mianowicie zwiększył się odsetek gospodarstw najmniejszych (1-5 ha) i największych (powyżej 15 ha), a grupy środkowe zmniejszyły się z 42% w 1989 r. do 36% w 1996 r. Zbliżona struktura obszarowa utrzymała się w latach następnych. „*Gospodarstwa domowe na wsi, posiadające gospodarstwa rolne lub działkę stanowią 55-60% ogółu wiejskich gospodarstw domowych. Odsetek ten nie zmienił się znacznie w okresie transformacji. Znacznie zmieniła się natomiast ich struktura według źródeł utrzymania*”.

Najliczniejsza grupa gospodarstw domowych utrzymujących się głównie z pracy w swoim gospodarstwie rolnym (działce rolnej) zmniejszyła się z 56% w 1986 r. do 46% w 1995 r., gospodarstw utrzymujących się głównie z pracy poza swoim gospodarstwem (działką rolną) zmniejszyła się odpowiednio z 26% do 22%, z pracy na rachunek własny wzrosła z 1% do 3%, a udział gospodarstw mających głównie niezarobkowe źródła utrzymania (emerytury, renty, zasiłki dla bezrobotnych i inne) wzrósł z 17% do 29%.

Zmiany te były związane ze znacznym wzrostem liczby uprawnionych do korzystania z niezarobkowych źródeł dochodów (wzrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym, przyspieszone i wcześniejsze przechodzenie na emeryturę, renty i inne), pojawienie się zasiłków dla bezrobotnych, przy relatywnym zmniejszeniu się roli dochodów z gospodarstwa rolnego w porównaniu z dochodami ze źródeł niezarobkowych (przy czym były to jedyne dochody stabilne); masowymi zwolnieniami osób wykonujących pracę poza gospodarstwem rolnym (chłopo-robotnicy w liczbie około 600 tys. osób).

Istotne zmiany w strukturze źródeł utrzymania nastąpiły także w gospodarstwach domowych bezrolnych na wsi. W tej grupie udział gospodarstw utrzymujących się głównie z pracy najemnej zmniejszył się z około 64% do

41% (głównie z powodu utraty pracy w państwowych zakładach pracy poza rolnictwem i w dawnym uspołecznionym sektorze rolnictwa), jednocześnie udział utrzymujących się głównie z niezarobkowych źródeł wzrósł z 33% do 54% (wcześniejsze przechodzenie na emeryturę, zasiłki dla bezrobotnych, różne formy pomocy społecznej).

Reasumując przedstawione dane o źródłach dochodów wiejskich gospodarstw domowych autorzy dochodzą do wniosku, że „...współczesna wieś polska ma już głównie charakter nierolniczy. W przybliżeniu tylko 1/5 wiejskich gospodarstw domowych utrzymuje się głównie z rolnictwa, dostarcza ono także podobną część ogólnych dochodów gospodarstw wiejskich. Pozostałe gospodarstwa (mniej więcej w równej proporcji) utrzymują się głównie z pracy poza rolnictwem lub z niezarobkowych źródeł. Zdecydowana większość dochodów z pracy poza rolnictwem pochodzi z pracy najemnej, natomiast z pracy na rachunek własny tylko niecałe 5%. Sytuacje, kiedy gospodarstwo domowe utrzymuje się tylko z jednego źródła, są stosunkowo rzadkie, gdyż średnio 2/3 gospodarstw czerpie dochody przynajmniej z dwóch źródeł. Chociaż w większości gospodarstw domowych dochody z rolnictwa nie stanowią głównego źródła utrzymania, często jednak odgrywają one istotną rolę jako uzupełniające źródło dochodów”.

Z kolei, reasumując informacje dotyczące dochodów gospodarstw domowych użytkujących gospodarstwo rolne, autorzy stwierdzają, że większość z nich „utraciła swój głównie rolniczy charakter. Ściśle rolniczy charakter gospodarstwa, w którym większość dochodów pochodzi ze sprzedaży produkcji rolniczej, obejmuje mniej niż połowę gospodarstw i wykazuje stałą tendencję zniżkową”. Większość zatem gospodarstw ma „charakter zarobkowy, w którym podstawę dochodów stanowi praca poza gospodarstwem rolnym lub socjalny, w którym większość dochodów pochodzi z różnego rodzaju funduszy socjalnych”.

Ostatnia część rozważań dotyczy zatrudnienia ludności wiejskiej, bezrobocia na wsi i lokalnych rynków pracy.

---

#### **4.2. •ródła dochodów ludności wiejskiej**

Jeśli chodzi o tendencje zmian i strukturę zatrudnienia ludności wiejskiej, to „kluczowym problemem wsi jest potrzeba zmniejszenia liczby osób pracujących w rolnictwie na rzecz jej wzrostu w działach nierolniczych. Zmiany w tym kierunku występowały niemal nieprzerwanie ... od pierwszych lat powojennych do końca lat osiemdziesiątych (...) Liczba miesz-

*kańców wsi pracujących w rolnictwie (wyłącznie lub głównie) zmniejszyła się o 1/3 między rokiem 1950 i 1988, a liczba osób pracujących poza rolnictwem (wyłącznie lub głównie) zwiększyła się ponad dwukrotnie. W rezultacie udział ostatniej grupy w ogólnej liczbie pracujących mieszkańców wsi zwiększył się w tym czasie o około 20% do około 44%. Procesy transformacyjne w pierwszych jej latach doprowadziły do gwałtownego pogorszenia się sytuacji na rynku pracy i odwrócenia się występujących przednio tendencji”.*

W rezultacie procesów transformacyjnych udział osób pracujących w rolnictwie w ogólnej liczbie osób zwiększył się z 27% w 1988 r. do 30% w 1995 r., z tego wśród ludności wiejskiej odpowiednio z 56% do 62%. Ubytek liczby osób pracujących w rolnictwie występował głównie w dawnym sektorze uspołecznionym (o 2/3), jednocześnie liczba pracujących w rolnictwie indywidualnym zwiększyła się o 10%.

Według głównego źródła utrzymania grupa osób, dla których praca w gospodarstwie rolnym jest głównym źródłem utrzymania, w latach 1988-1995 zmniejszyła się o 23%, natomiast o 74% wzrosła grupa osób utrzymujących się głównie z niezarobkowych źródeł utrzymania i traktujących pracę w rolnictwie jako dodatkowe źródło dochodów. W latach 1995-1999 odsetek pracujących w rolnictwie indywidualnym zmniejszył się o 13%, co spowodowało znaczny spadek udziału rolnictwa indywidualnego w ogólnym zatrudnieniu, zwłaszcza na wsi.

Jedną z najważniejszych zmian w strukturze ludności wiejskiej pracującej poza rolnictwem jest wzrost udziału osób pracujących w sektorze prywatnym, który w 1998 r. wyniósł 56%, ale „oczekiwania co do dalszego szybkiego rozwoju drobnej nierolniczej działalności gospodarczej na wsi mogą okazać się zbyt optymistyczne... bez specjalnego wsparcia...”.

W 1988 r. prawie 65% ogólnej liczby ludności wiejskiej pracującej poza rolnictwem stanowiły osoby wyjeżdżające do pracy, często do miejscowości odległych, w 1995 r. udział ten wynosił około 55% (przy absolutnym spadku liczby osób wyjeżdżających o 1/3).

Autorzy omawiają zatrudnienie ludności związanej z rolnictwem indywidualnym, m.in. według płci, wieku, poziomu wykształcenia i powierzchni gospodarstwa. Z analizy wynika, że „poziom wykształcenia ludności pracującej wyłącznie lub głównie w swoim gospodarstwie rolnym (na działce rolnej) jest bardzo niski. Większość osób (59%) miało co najwyżej wykształcenie podstawowe, w tym 8% nieukończone, wykształcenie zasadnicze zawodowe 26%, średnie ogólne i zawodowe 14,4% a wyższe 1%. Zdecydowanie korzystniejszą strukturę wykształcenia miały osoby pracujące poza gospodarstwem”. Różnice te, stwierdzają autorzy, odzwierciedlają dwa istotne zjawiska społeczne, mianowicie „występowanie silnej, negatywnej, ze względu na poziom wykształcenia selekcji do

*zawodu rolnika oraz silny wpływ poziomu wykształcenia na szanse ludności rolniczej znalezienia pracy poza gospodarstwem”.*

Praca najemna w gospodarstwach rolnych „...odgrywa na ogół rolę marginesową, zwłaszcza w przypadku stałych pracowników najemnych”. Według spisu z 1996 r. ich liczba wynosiła 56 tys. osób, tj. 1,2% rodzinnej siły roboczej. Dopiero w grupie obszarowej 50-100 ha ich odsetek był większy niż 10%, ponadto w gospodarstwach specjalistycznych zwłaszcza warzywno-sadowniczych: „*Głównym sposobem zaspakajania wzmożonego zapotrzebowania na pracę w okresie szczytów jest pomoc sąsiedzka i rodziny, przez co liczba sezonowych pracowników najemnych jest na ogół niewielka*” (poza wyżej wspomnianymi gospodarstwami większymi i wyspecjalizowanymi oraz spółdzielniami produkcyjnymi, spółkami akcyjnymi i gospodarstwami należącymi do sektora publicznego).

---

### 4.3. Bezrobocie

Jest ono jednym z najważniejszych problemów społeczno-gospodarczych w miastach i na wsi. Autorzy omawiają kształtowanie się tego zjawiska w latach 1992-1999. Po gwałtownym wzroście bezrobocia w pierwszych latach transformacji, od 1995 r. wykazywało ono stałą tendencję zniżkową w miastach i na wsi, ale na wsi tempo spadku było wolniejsze, w związku z tym udział osób bezrobotnych na wsi zwiększył się według danych z urzędów pracy z 39,6% w 1994 r. do 45,4% w 1998 r. Począwszy od jesieni 1998 r. liczba osób bezrobotnych zaczęła się ponownie zwiększać.

Bezrobocie na wsi charakteryzowało się m.in. wyższym poziomem wśród kobiet niż mężczyzn, większym udziałem osób młodych (18-34 lat) na wsi 61% niż w mieście 49%. Na wsi, jak i w mieście, stopa bezrobocia była najniższa wśród osób z wyższym wykształceniem (stopa bezrobocia była odwrotnie skorelowana). Bezrobotni to głównie osoby, które straciły pracę z powodu likwidacji zakładu pracy lub redukcji zatrudnienia (można mówić o dość częstych dyskryminacyjnych praktykach wobec robotników z gospodarstw chłopskich dojeżdżających do pracy w mieście). Odsetek bezrobotnych, skłonnych do podjęcia pracy wymagającej zmiany miejsca zamieszkania, wynosił na wsi 33%, a w miastach 21%, co m.in. wiąże się z większym udziałem młodych roczników bezrobotnych na wsi niż w mieście.

Na podstawie Powszechnego Spisu Rolnego 1996, liczbę osób zbędnych, które mogłyby podjąć pracę poza gospodarstwem w pełnym lub niepełnym wymiarze, bez uszczerbku dla potencjału produkcyjnego gospodarstwa, szacowano na 860 tys. osób w wieku produkcyjnym, co stanowiło 26% ogółu osób w tym wieku, przy czym 48,6% stanowiły osoby całkowicie zbędne.

Szczególnie wysoką stopą zbędności wyróżniały się gospodarstwa małe – do 5 ha, gdzie co czwarty pracujący był osobą zbędną. Populacja zbędnych jest lepiej wykształcona niż ogół osób pracujących wyłącznie lub głównie w gospodarstwie.

Na podstawie porównań pracujących w gospodarstwie rolnym i poza nim w Polsce i RFN w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych, autorzy stwierdzają, że zmniejszenie nadwyżek siły roboczej w rolnictwie polskim można w znacznym stopniu osiągnąć bez zmian w strukturze obszarowej gospodarstw przez radykalne zwiększenie zatrudnienia poza gospodarstwem, ale bardziej radykalne zmniejszenia zatrudnienia w rolnictwie polskim będzie wymagać znaczącej poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych (spadek liczby osób pracujących w rolnictwie następować będzie także w drodze zmniejszenia zatrudnienia emerytów i rencistów).

Ostatnim omawianym problemem jest funkcjonowanie lokalnych rynków pracy. W obecnych warunkach *„istotnego znaczenia nabiera możliwość aktywizacji zawodowej na rynkach lokalnych, nie wymagająca przemieszczeń ludności. Rozwój ilościowy podmiotów gospodarczych działających na wsi w sferze handlu i usług jest powstrzymywany przez ograniczony popyt ze strony mieszkańców wsi. Ogromna większość wiejskich podmiotów gospodarczych poza handlem i usługami to firmy działające i korzystające z majątku byłych przedsiębiorstw państwowych i spółdzielczych, przejętych w różny sposób, zatrudniających obecnie znacznie mniej pracowników niż firmy funkcjonujące przed 1989 rokiem”*. Nowo powstałe firmy małe, jedno lub kilkuosobowe, cechuje niezwykle mała stabilność (większość firm zarejestrowanych nigdy nie podjęła działalności, zawiesiła ją lub zakończyła). Do wyjątków należą sytuacje, gdy powstanie jednej lub paru firm pociągała za sobą tworzenie innych podmiotów kooperujących. Dotyczy to z reguły firm o zasięgu ponad lokalnym i wiąże się z kapitałem zagranicznym. Badania prowadzone w IRWiR wskazują, że *„rozpowszechnione wśród radnych gminnych postawy światopoglądowe często utrudniają im prowadzenie skutecznej polityki prorozwojowej... Znaczna część badanych radnych za jedyny sposób poprawy sytuacji budżetu gminy uważa zwiększenie dotacji z budżetu centralnego”*. Często oczekiwania w zakresie infrastruktury, socjalne i inne wobec kapitału zewnętrznego, szczególnie zagranicznego, zniechęcają inwestorów. *„Dostrzec jednak można pewną ewolucję zarówno w składach rad gmin... jak i w postawach radnych. Jest to jednak proces powolny.”*

Bezrobocie na terenach wiejskich tylko częściowo jest w gestii rad gmin. Zasadnicze decyzje dotyczące polityki przeciwdziałania bezrobociu i jego łagodzenia należą do władz powiatowych. Autorzy omawiają aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu (1999 r.) i stwierdzają, że nie zawsze przynoszą one jednoznacznie pozytywne skutki. Szkolenia przyczyniają się do aktywizacji

zawodowej znacznej części bezrobotnych (często ze znacznym opóźnieniem), dobre są efekty pożyczek na podjęcie działalności gospodarczej.

Praca „na czarno”, jak wskazują badania, „nie uzyskuje społecznie negatywnej oceny, wielu bezrobotnych przyznaje się do posiadania jednocześnie zasiłku i dochodu z pracy. Zjawisko to jest jednak silnie zróżnicowane przestrzennie i nie ma podstaw do dokonania szacunków w skali kraju... Badania terenowe ujawniają również występowanie indywidualnych i zbiorowych strategii dostosowawczych do stanu prawnego, które stanowią swego rodzaju grę z przepisami. Taki charakter ma np. zjawisko tzw. zatrudnienia rotacyjnego”.

Opracowanie kończą uwagi o zróżnicowaniu przestrzennym problemów zatrudnienia i bezrobocia na obszarach wiejskich „związanych z historycznie uwarunkowanymi strukturami wiejskimi, a zwłaszcza strukturą agrarną i strukturą wiejskiej i lokalnej sieci osadniczej; z gospodarczą strukturą obszarów wiejskich i układów lokalnych oraz stopniem zaawansowania i kierunkami procesów restrukturyzacyjnych i oddziaływaniem ich skutków na lokalne struktury wiejskie”. W związku z tym na terenie Polski występują następujące specyficzne rejony wiejskie: Polska południowo-wschodnia (w XIX wieku w granicach Austro-Węgier), obszar Polski zachodniej i północnej (tereny przed II wojną światową należące do Niemiec), północno-wschodnie pogranicze (obejmujące zwłaszcza dawne województwo białostockie i wschodnią część województwa suwalskiego), obszar Górnego Śląska i obszar Wielkopolski. Autorzy zwięźle charakteryzują specyficzne problemy związane z bezrobociem w tych rejonach.

Omawiana praca, mimo że adresowana do czytelnika zagranicznego, może być interesująca również dla polskiego czytelnika, zwłaszcza zajmującego się problemami wsi i rolnictwa.

*Robert Korsak jest Radcą Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.*

*pod redakcją Kazimierza Daszewskiego*

## Dokumentacja i statystyka

W pierwszym półroczu br. wypłacano średnio w miesiącu 1 808 938 świadczeń emerytalno-rentowych, w tym 782 849 rent inwalidzkich. Oznacza to, że renty inwalidzkie stanowią 43,3% ogólnej liczby świadczeń.

Analizując tendencje, jakie kształtowały wielkość liczby rent inwalidzkich na przestrzeni ostatnich lat, nie można pominąć wpływu, jakie miało tu wprowadzenie własnego orzecznictwa lekarskiego KRUS.

O ile w 1997 roku, kiedy to wdrożono własne orzecznictwo, przyznano rolnikom 43 949 rent inwalidzkich (**tabela 1**), to w 2001 roku tych rent było już tylko 25 410, co oznacza spadek o 42,8%.

Wprowadzenie własnego orzecznictwa KRUS było ukoronowaniem całokształtu przedsięwzięć, zmierzających:

- z jednej strony – do poprawy stanu zdrowia ubezpieczonych rolników przez wszechstronną profilaktykę oraz rozbudowaną rehabilitację rolników zarówno w wyspecjalizowanych centrach rehabilitacji, jak również rehabilitację ambulatoryjną w pobliżu miejsca zamieszkania rolników w gabinetach rehabilitacji terenowych (gminnych) ośrodków zdrowia,
- z drugiej strony – zapewnienia świadczeń tym rolnikom, których stan zdrowia uniemożliwia dalszą działalność zawodową w zbiektywizowanym systemie orzecznictwa, przy zachowaniu równoprawności stron – dwuin-stancyjność orzekania i możliwość odwołania się w przypadkach spornych do sądu.

Wszystkie te działania spowodowały w krótkim czasie istotne zmiany w strukturze świadczeniobiorców. Ilustruje to **tabela 2**.

Tak jak w latach poprzednich, w grupie osób pobierających renty inwalidzkie przeważają kobiety. W I półroczu 2002 r. kobiety stanowiły 60,1% pobierających ten rodzaj rent.

Natomiast duże zmiany nastąpiły w strukturze wiekowej świadczeniobiorców. W stosunku do stanu z 1999 roku zmalał znacznie wśród świadczeniobiorców udział osób w wieku przedemerytalnym we wszystkich przedziałach wiekowych – kobiet nawet w wieku 61-65 lat; wiek emerytalny przekroczyło 67% kobiet-rencistek i 54,7% mężczyzn-rencistów.



Dane o liczbie wypłacanych rent w systemie ubezpieczenia rolników bez informacji o strukturze wiekowej rencistów bywają nie trafnie przedstawiane jako dowód na łatwość uzyskiwania tych świadczeń.

Pozostawienie w grupie świadczeniobiorców rencistów znacznej liczby osób w wieku przedemerytalnym wiąże się z następującymi okolicznościami:

- przekształcenie świadczenia rentowego na emerytalne ma minimalny wpływ na poziom świadczenia i może nastąpić jedynie na wniosek świadczeniobiorcy; wniosków takich wpływa niewielka liczba;
- część osób pobierających rentę w wieku emerytalnym nie spełnia warunków do uzyskania świadczenia emerytalnego (staż ubezpieczeniowy).

Dane statystyczne wskazują, że zdecydowana większość świadczeń rentowych jest przyznawana na czas określony (**tabela 3**). Tylko 17,6% świadczeń przyznanych w I półroczu 2002 r. było ustalonych na czas nieokreślony.

W grupie świadczeń nowo przyznanych dominują te, których termin badania kontrolnego przypada w przedziale 7-12 miesięcy.

*Mgr Kazimierz Daszewski jest Radcą Prezesa KRUS ds. ekonomiczno-finansowych.*

**Tabela 1**  
**Nowo przyznane renty w latach 1997-2001**

Rodzaj rent	1997	1998	1999	2000	2001
Inwalidzkie	43 949	41 413	38 161	28 264	25 410
Rodzinne	4 251	4 250	4 559	4 567	4 700
Inwalidzkie wypadkowe	1 901	1 911	1 807	1 847	1 885

**Tabela 2**  
**Liczba rent inwalidzkich w I półroczu 2002 r. w porównaniu do liczby rent inwalidzkich w 1999 r.  
wg grup wieku i płci**

Grupa wiekowa	Ogółem				w tym							
					kobiety				mężczyźni			
	1999 r.		I półrocze 2002 r.		1999 r.		I półrocze 2002 r.		1999 r.		I półrocze 2002 r.	
	Liczba	Struktura	Liczba	Struktura	Liczba	Struktura	Liczba	Struktura	Liczba	Struktura	Liczba	Struktura
do 30 lat	5 303	0,7	3 765	0,5	1 928	0,4	1 277	0,3	3 375	1,1	2 488	0,8
31-35	7 951	1,0	5 504	0,7	3 387	0,7	2 429	0,5	4 564	1,4	3 075	1,0
36-40	16 958	2,1	11 164	1,4	7 903	1,7	5 028	1,1	9 055	2,8	6 136	2,0
41-45	34 916	4,4	24 067	3,1	18 421	3,9	11 989	2,5	16 495	5,2	12 078	3,9
46-50	65 458	8,2	45 354	5,8	40 269	8,4	25 512	5,4	25 189	7,9	19 842	6,3
51-55	98 109	12,3	79 926	10,2	67 745	14,2	51 984	11,1	30 364	9,6	27 942	8,9
56-60	125 064	15,7	84 698	10,8	81 985	17,1	56 706	12,1	43 079	13,6	27 992	9,0
61-65	152 464	19,2	109 993	14,1	92 882	19,4	68 028	14,4	59 582	18,8	41 965	13,4
65 i więcej	289 416	36,4	418 378	53,4	163 571	34,2	247 246	52,6	125 845	39,6	171 132	54,7
Razem	795 639	100,0	782 849	100,0	478 091	100,0	470 199	100,0	317 548	100,0	312 650	100,0

**Tabela 3**  
**Liczba orzeczeń stanowiących podstawę decyzji ustalających prawo do renty w I połowie 2002 r.**

Wyszczególnienie		Liczba orzeczeń lekarzy rzeczoznawców	Liczba orzeczeń komisji lekarskich
1		2	3
Bez wyznaczonego kontrolnego badania lekarskiego		2 051	364
Z wyznaczonym kontrolnym badaniem lekarskim na okres:	0-3 m-ce	40	11
	4-6 m-cy	861	214
	7-12 m-cy	5 047	809
	2 lat	2 859	470
	3 lat	787	89
	pow. 3 lat	85	12
Ogółem		11 730	1 969

## Warunki prenumeraty

Kwartalnik „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” na 2002 rok można zaprenumerować, składając zamówienie pod adresem redakcji: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – Centrala, 00-608 Warszawa, Al. Niepodległości 190.

W zamówieniu należy podać liczbę egzemplarzy, pełną nazwę i adres prenumeratora, jego numer NIP, sposób płatności (przelewem lub gotówką); na życzenie Zamawiającego przesyłamy fakturę.

Wpłaty prosimy dokonywać na konto **Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników w Banku Ochrony Środowiska BOŚ S.A. II Oddział Warszawa, nr rachunku 15401157-113276-17007-00/02**, z dopiskiem: *prenumerata czasopisma naukowego*.

**Koszt rocznej prenumeraty wynosi 100 zł.**

Informujemy, że pojedyncze egzemplarze czasopisma można zamówić w redakcji za cenę 30 zł.

Dodatkowych informacji udzielamy pod nr tel. (0-22) 825-80-63, 829-69-01.

## Informacje dla autorów

Redakcja zaprasza do publikowania artykułów dotyczących ubezpieczeń w rolnictwie. Obowiązują przy tym następujące zasady:

- 1) zamiar opracowania artykułu należy uzgodnić z redakcją,
- 2) proponowany artykuł nie może być wcześniej w żadnej formie opublikowany,
- 3) objętość tekstu nie powinna przekraczać 20 str. znormalizowanego maszynopisu (30 wierszy i 1800 znaków na stronie),
- 4) artykuł należy przesłać na dyskietce, z załączonym wydrukiem i krótką notą biograficzną o autorze; wskazane jest załączenie tłumaczenia w języku angielskim, nie przekraczające 5% objętości artykułu,
- 5) artykuł podlega recenzji i opracowaniu redakcyjnemu.