



UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE

materiały i studia

55/56

KWARTALNIK 55-56/2015 ISSN 1507 - 4757

**ORGANIZACJA, EKONOMIKA
I PROBLEMY SPOŁECZNE**

**OCHRONA ZDROWIA
I REHABILITACJA**

USTAWODAWSTWO I ORZECZNICTWO

UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE

DOKUMENTACJA I STATYSTYKA

Ubezpieczenia w rolnictwie

Materiały i Studia



KASA ROLNICZEGO UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO
WARSZAWA 2015

UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE MATERIAŁY I STUDIA

Kwartalnik
Nr 55/56 z 2015 r.
ISSN 1507-4757

Czasopismo wpisane w części B wykazu czasopism naukowych, z liczbą 5 punktów.

Wydawca
Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Redakcja
dr Monika A. Król (redaktor naczelny)
dr Wojciech Nagel (sekretarz naukowy)
Maria Lewandowska (sekretarz redakcji)
Jolanta Socha (redaktor techniczny)

redaktorzy tematyczni (ekonomia): prof. dr hab. Andrzej Czyżewski, prof. dr hab. Andrzej Kowalski,
prof. dr hab. Marian Podstawka,

redaktorzy tematyczni (ubezpieczenia): prof. dr hab. Wanda Sułkowska, prof. dr hab. Maciej
Żukowski, dr W. Nagel

redaktor tematyczny (statystyka): prof. zw. dr hab. Bolesław Borkowski

redaktorzy tematyczni (prawo): prof. dr hab. Paweł Czechowski, dr hab. Beata Jeżyńska (prof. nadzw.)

redaktor tematyczny (ochrona zdrowia i rehabilitacja): dr hab. Andrzej Wojtyła (prof. nadzw.)

redaktor językowy: (j. polski) Maria Lewandowska

redaktor techniczny: Jolanta Socha

DTP
Igor Zalewski

Rada Programowa
Przewodniczący: prof. dr hab. Marian Podstawka,
Członkowie: prof. dr hab. Paweł Czechowski, prof. dr hab. Andrzej Czyżewski,
dr R. Droba (prof. nadzw.) dr hab. Beata Jeżyńska (prof. nadzw.),
prof. dr hab. Irena Jędrzejczyk, dr n.med. Andrzej Kosiniak-Kamysz, prof. dr hab. Andrzej Kowalski,
dr Przemysław Litwiniuk, prof. dr hab. Wanda Sułkowska, dr n. med. Andrzej Wojtyła (prof. nadzw.),
prof. dr hab. Maciej Żukowski

Skład
Oddział Regionalny KRUS
Warszawa, ul. Mińska 25
Tel. 22 810 30 00, 22 810 27 13
Zam. nr 207/15

Adres redakcji
Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
00-608 Warszawa, Al. Niepodległości 190
tel. 22 592 64 15, 22 592 64 00, 22 592 64 30
fax 22 592 66 50, 22 592 66 53

W numerze

Od Redakcji

Wstęp do wydania

5

Organizacja, ekonomika i problemy społeczne

Zarządzanie ryzykiem związanym z wytwarzaniem energii ze źródeł odnawialnych i jej wykorzystanie w polskim rolnictwie
Wanda Sułkowska

7

O potrzebie dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego rolników.
Część II
Tomasz Jedynak

40

Od „przekazania gospodarstwa rolnego” do „zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej”. Uwagi na tle ewolucji systemu ubezpieczeń społecznych w rolnictwie
Radostaw Pastuszko

56

Obowiązkowe ubezpieczenie posiadacza pojazdu mechanicznego a ochrona ubezpieczeniowa w przypadku szkód wyrządzonych przez pojazdy nietypowe w warunkach innych niż transport
Sebastian Barszowski

74

Ustawodawstwo i orzecznictwo

Nowa konstrukcja zasiłku macierzyńskiego
z ubezpieczenia społecznego rolników

Damian Puślecki

83

Uwagi na tle regulacji dotyczących podlegania ubezpieczeniu
społecznemu rolników osób prowadzących działalność
gospodarczą oraz wspólników spółek
z ograniczoną odpowiedzialnością

Konrad A. Politowicz

103

Zasada dyskontynuacji w ubezpieczeniu społecznym rolników

Wojciech Jaskuła

122

Recenzje i noty

„Wieś polska na początku XXI wieku”

Robert Korsak

148

Od Redakcji

Szanowni Czytelnicy

Oddajemy do Państwa rąk kolejny, podwójny numer kwartalnika Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, wydawanego nieprzerwanie od 1999 r. Z przyjemnością informujemy, że od 2015 r., na podstawie rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym (Dz. U. z 2014 r. poz. 1126) oraz komunikatu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie wykazu czasopism naukowych wraz z liczbą punktów przyznanych czasopismom, kwartalnik „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” został wpisany do części B wykazu czasopism naukowych, uzyskując 5 punktów.

Kwartalnik kolportowany jest nieodpłatnie. Pełna zawartość każdego numeru znajduje się również w wersji elektronicznej kwartalnika na stronie internetowej <http://www.krus.gov.pl/wydawnictwa/ubezpieczenia-w-rolnictwie-materialy-i-studia/>

Zapraszamy przedstawicieli nauki i praktyków do składania materiałów do publikacji. Artykuły do kwartalnika mogą być przygotowywane w języku polskim, z tytułem, słowami kluczowymi i streszczeniem w języku angielskim. Przyjmujemy także artykuły w języku angielskim, z tytułem, słowami kluczowymi i streszczeniem w języku polskim. Autorzy opublikowanych materiałów otrzymują honorarium autorskie. Materiały prosimy wysyłać w formie elektronicznej pod jeden z następujących adresów:

rzecznik@krus.gov.pl, monika.krol@krus.gov.pl

Oddawany do Państwa rąk numer 55/56 poświęcony jest tematycznie kolejnym etapom prac legislacyjnych w zakresie ubezpieczenia społecznego rolników, w tym zagadnień dotyczących świadczeń rodzicielskich, kwestii podejmowania przez rolników działalności w obrocie gospodarczym, czy omówieniu ewolucji przepisów dotyczących zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej.

Życzymy miłej lektury.

Monika A. Król – Redaktor Naczelna
Wojciech Nagel – Sekretarz Naukowy
Maria Lewandowska – Sekretarz Redakcji

*prof. zw. dr hab. Wanda Sułkowska**

Zarządzanie ryzykiem związanym z wytwarzaniem energii ze źródeł odnawialnych i jej wykorzystanie w polskim rolnictwie¹

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie zarysu stanu polskiego rynku energii odnawialnej u progu nowego etapu w jego rozwoju, a tym samym podsumowanie dotychczasowych osiągnięć w tym zakresie. Szczegółową uwagę poświęcono roli odnawialnych źródeł energii w rolnictwie ze względu na duży udział źródeł odnawialnych pochodzenia rolniczego.

Polska podejmuje różnorodne działania mające zintensyfikować produkcję energii ze źródeł odnawialnych. Oprócz istotnych form wsparcia dla rozwoju energetyki opartej na OZE, w Polsce ważne jest właściwe kształtowanie otoczenia gospodarczego, w którym funkcjonują wytwórcy i producenci „zielonej” energii, jej odbiorcy i dystrybutorzy, oraz bezpośredni użytkownicy (prosumenci). W tym zakresie bardzo ważne jest stworzenie, w szczególności jednostkom wytwórczym, odpowiednich możliwości zarządzania ryzykiem związanym z wytwarzaniem i wykorzystaniem energii ze źródeł odnawialnych w polskim rolnictwie.

Słowa kluczowe: odnawialne źródła energii, wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych, rola odnawialnych źródeł energii w rolnictwie.

* Wanda Sułkowska, prof. zw. dr hab. Katedra Zarządzania Ryzykiem i Ubezpieczeń, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

¹ Temat realizowany w ramach badań BS 046/WF-KZRU/01/2015/S/S046.

Wprowadzenie

Zarządzanie ryzykiem związanym z wytwarzaniem energii jest problemem tak starym jak cywilizacja przemysłowa. Nieodłącznym efektem procesów przemysłowych było niszczenie terenów leśnych i obszarów rolniczych, *smog* wielkich aglomeracji, zanieczyszczone ciekłe wodne, szkody górnicze i wiele nie mniej istotnych, choć nie dostrzeganych przez entuzjastów postępu technicznego, takich jak choroby „cywilizacyjne”, dramatyczne wymieranie wielu gatunków zwierząt i roślin, wreszcie dokuczliwe zmiany klimatu.

Gwałtowny rozwój dokonujący się nieprzerwanie przez ponad dwa stulecia w sferze technicznej, którego początek wiąże się z wykorzystywaniem silnika parowego Jamesa Watta (1784), to również początek, trwającego do dziś, niszczenia na masową skalę środowiska naturalnego w jego wszelkich formach: powierzchni i wnętrza ziemi, fauny i flory, wreszcie – stwarzanie zagrożeń dla samego gatunku ludzkiego. Wskazując na niszczące skutki rabunkowej działalności, badacze zwracają uwagę, że corocznie wskutek zanieczyszczenia środowiska umierają setki tysięcy ludzi.²

Jednym z głównych czynników wymienionych problemów jest stale rosnące zapotrzebowanie na energię, zaspokajane głównie poprzez wykorzystywanie paliw kopalnych. Ich eksploatacja prowadzi do stopniowego wyczerpywania zasobów, a jednocześnie generuje duże ilości zanieczyszczeń w formie gazów, w tym przede wszystkim gazów cieplarnianych, pyłów i odpadów stałych. Jednym z najważniejszych kierunków odchodzenia od starego („brudnego”) modelu gospodarowania jest dążenie do zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii (OZE) w globalnej produkcji energii. Stosowanie OZE nie jest jednak wolne od negatywnych skutków i wiąże się także z nowymi zagrożeniami. W nowych warunkach trzeba zatem rozpoznać te zagrożenia i rozwiązać szereg problemów związanych z zarządzaniem ryzykiem towarzyszącym wykorzystaniu OZE.

² Wg informacji podawanych przez Ministerstwo Ochrony Środowiska, w Polsce ponad 40 tys. osób rocznie umiera z powodu chorób wywołanych złą jakością powietrza. <https://www.doz.pl/czytelnia/a12022>.

1. Ekspansywna działalność człowieka i jej skutki

Coraz powszechniej uznawany jest pogląd dotyczący negatywnych skutków oddziaływania człowieka na środowisko i konieczności ograniczania jego niszczycielskich zapędów. Choć pierwsze naukowe prace na temat oddziaływania człowieka na środowisko i potrzeby jego ochrony pojawiły się już w połowie XIX wieku,³ nie były poważnie traktowane. Priorytet dawano rozwojowi i potrzebie maksymalizacji zysków, zazwyczaj kosztem środowiska. W rachunku ekonomicznym nie uwzględniano nieodwracalnych zniszczeń dokonywanych w otoczeniu przyrodniczym.

Pierwsze zwycięstwo, a właściwie pierwszy krok do zwycięstwa obrońców środowiska, datuje się na 1997 rok, gdy pod auspicjami ONZ międzynarodowa społeczność podjęła próbę wspólnego sformalizowanego działania na rzecz ochrony środowiska; zawarto traktat międzynarodowy uzupełniający Ramową Konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i wynegocjowano międzynarodowe porozumienie dotyczące przeciwdziałania globalnemu ociepleniu, znane jako Protokół z Kioto.⁴

Działania podejmowane przez ekologów zrzeszonych w wielu organizacjach przynosiły jednak mizerne efekty. Dopiero głośny artykuł *The Anthropocene*⁵ opublikowany w maju 2000 roku przez noblistę Paula J. Crutzena⁶ zwrócił uwagę świata na rosnące problemy. P. Crutzen przedstawił dowody, że agresywna i rabunkowa gospodarka okresu industrialnego poczyniła takie spustoszenie w środowisku naturalnym, że Ziemia weszła w nową epokę geologiczną: *antropocen*,⁷ czego dowodem są – zda-

³ George P. Marsh, *Man and Nature or Physical Georaphy as Modifeird by Human Action*, New York 1865; <https://books.google.pl/books?id=q-7wEQi0Gj0C&print-sec=frontcover&hl=pl#v=onepage&q&f>; (data dostępu: 20.12.2015).

⁴ Do największych oponentów Protokołu z Kioto należały USA, protestujące przeciwko łagodnemu traktowaniu Chin – największego emitenta gazów cieplarnianych, które zostały wyłączone z wymagań Protokołu. Tymczasem Chiny, obok Indii, są gospodarkami najszybciej zwiększającymi emisje CO₂.

⁵ Paul J. Crutzen and Eugene F. Stoermer The „Anthropocene”; <http://www.igbp.net/download/18.316f18321323470177580001401/NL41.pdf>; (data dostępu: 20.12.2015).

⁶ Holenderski chemik atmosfery i meteorolog; w 1995 r. otrzymał Nagrodę Nobla w dziedzinie chemii za pracę nad zmianami ilości ozonu w atmosferze.

⁷ „*Antropocen. Obce słowo, nie wzbudzające emocji. (...) Na początku pojawia się jako niewinny termin w badaniach Eugene'a F. Stoermera, limnologa z Uniwersytetu Michigan, ale już po kilkunastu latach, za sprawą holenderskiego noblisty, Paula Crutzena, awansuje do rangi tytułu z pierwszych stron gazet. Jest rok 2000, Crutzen – wybitny chemik atmosfery,*

niem P. Crutzena – wyraźne zmiany w naturalnym otoczeniu, w tym zmiany klimatyczne. W jego opinii skutki rabunkowej działalności człowieka są już tak istotne, sięgają głęboko w geologiczne pokłady Ziemi, że trzeba mówić o nowej erze geologicznej. Uwidacznia się to przede wszystkim w lawinowo narastających negatywnych skutkach działalności związanej z wytwarzaniem i wykorzystaniem energii.⁸

2. Próby łagodzenia negatywnych skutków pozyskiwania surowców i wykorzystania energii – pakiet klimatyczny

Działania podjęte zgodnie z zapisami Protokołu z Kioto były efektem wieloletniej dyskusji dotyczącej potrzeby ochrony Ziemi, zwłaszcza jej klimatu, przed skutkami niszczącej działalności człowieka. Kontrowersje wobec zapisów Traktatu, który obowiązywał od 16 lutego 2005 roku i wygasł z dniem 31 grudnia 2012 roku, dowodziły braku solidarności i potwierdzały pogląd o ułomności wszelkich prób ratowania środowiska.

Tym większym zaskoczeniem były ustalenia przyjęte na zakończonym 12 grudnia 2015 roku Szczycie Klimatycznym w Paryżu, gdzie zgodnie stwierdzono, że zmiany klimatyczne są skutkiem działalności człowieka, zwłaszcza jego ekspansywnych działań w okresie industrialnym trwającym ok. 250 lat, gdy średnia temperatura globu wzrosła o 1°C. Dalszy wzrost temperatury zagraża życiu na planecie. Zdumiewająco zgodne stanowisku przywódców krajów uczestniczących w Szczycie Klimatycznym w Paryżu, włącznie z przywódcami państw tak niechętnych wcześniejszym porozumieniom, jak Chiny i USA, skutkowało przyjęciem bardzo restrykcyjnych kryteriów mających na celu ograniczenie dalszego wzrostu temperatur.

uczestniczy w międzynarodowej konferencji w Meksyku. Podirytowany długimi przemówieniami, w których powtarzany po wielokroć holocen (nazwa obecnej epoki geologicznej, trwającej już od 11 700 lat) przerywa nagle jednemu z występujących: „Mówicie o epoce, która się skończyła. Żyjemy w antropocenie!”.

Szerzej: http://www.kopernik.org.pl/fileadmin/user_upload/PROJEKTY_SPECJALNE/festiwal_przemiany/2015/Publikacja_Przemiany_230x270_gotowy_online_rozkl.pdf; (data dostępu: 20.12.2015).

⁸ Will Steffen, Paul J. Crutzen and John R. McNeill, *The Anthropocene: Are Humans Now Overwhelming the Great Forces of Nature?*, *Ambio* Vol. 36, No. 8, December 2007, Royal Swedish Academy of Sciences 2007, <http://www.ambio.kva.se>; (data dostępu: 20.12.2015).

Zasadnicze uzgodnienie, jakie osiągnięto w porozumieniu klimatycznym, dotyczy zgody co do konieczności ograniczenia wzrostu temperatury na świecie na poziomie poniżej 2°C ponad poziom przedindustrialny. Przywódcy krajów uczestniczący w konferencji przyjęli także, że należy podejmować wszelkie wysiłki, by zminimalizować ten wzrost do 1,5°C.⁹

Na Szczycie Paryskim ustalono także, że do 2020 r. kraje rozwinięte mają łącznie przeznaczać na walkę ze zmianami klimatycznymi 100 mld dolarów rocznie. Dodatkowo, kraje rozwinięte zobowiązały się do udzielania pomocy finansowej w realizacji postanowień państwom rozwijającym się. Zaakceptowano także kalendarz kolejnych spotkań, które mają się odbywać co pięć lat, tak by kontrolować wypełnianie postanowień, oszacować postęp działań i wprowadzać ewentualne korekty planu.

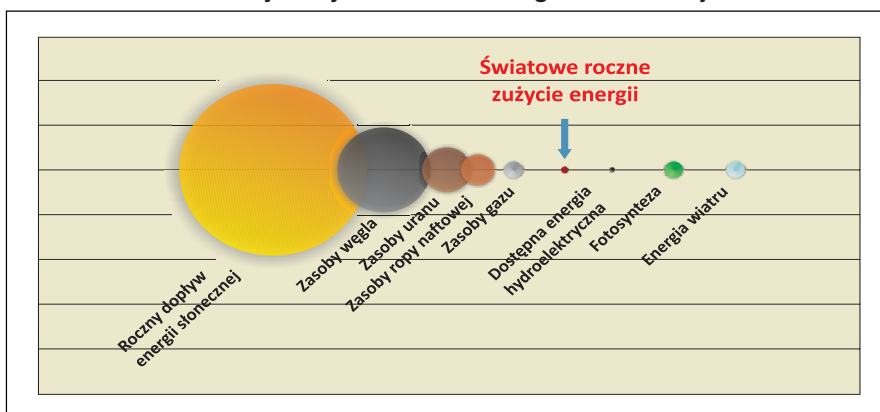
Zgodnie z przyjętymi ustaleniami wszystkie kraje mają czynić wysiłki, by doprowadzić do obniżenia temp. istotnie poniżej 2°C; w optymistycznym scenariuszu – do poziomu sprzed ery industrialnej. W ramach porozumienia przyjęto, że do roku 2050 zostaną wyeliminowane paliwa kopalne oraz powstrzymane zostaną procesy negatywnych zmian wynikających w dużej mierze z masowej eksploatacji paliw kopalnych, które są powszechnie uznawane za podstawowe źródło efektu cieplarnianego. Spalanie kopalni zwiększa bowiem emisję dwutlenku węgla, a jego cząsteczki, gromadząc się w atmosferze, pochłaniają promieniowanie podczerwone, w efekcie zatrzymują ciepło, co w konsekwencji prowadzi do globalnego wzrostu temperatury na Ziemi. Alternatywą może i powinna być energia pozyskiwana ze źródeł odnawialnych.

Postanowienia uczestników Szczytu Klimatycznego w Paryżu odczytywane są jako radykalny wzrost świadomości zagrożeń wynikających ze skutków oddziaływania człowieka na środowisko i konieczności przeciwdziałaniu im. Z drugiej jednak strony wiadomo, że mimo wysiłków podejmowanych przez państwa UE, nastawionych na transformację systemu energetycznego na odnawialne źródła energii, energia z OZE wciąż jest zbyt droga, by stanowić konkurencję dla wykorzystania klasycznych surowców energetycznych, szczególnie węgla. Przykładem mogą być Niemcy, państwo przodujące w zakresie działań proekologicznych, intensywnie od wielu lat rozwijające energetykę opartą na OZE. Względny bezpieczeństwa i presja społeczna skłoniły Rząd Federalny do przyjęcia latem 2011 r. uchwały w sprawie przyspieszenia realizacji decyzji, podjętej już w roku 2000, dotyczącej rezygnacji z energetyki jądrowej. W czerwcu 2011 r. rząd RFN,

⁹ Z naukowych analiz opublikowanych przez BBC wynika, że w przypadku gdy świat nie podejmie żadnych działań, to do 2100 r. temperatura wzrośnie o 4,5°C. Realizacja postanowień podjętych w Paryżu powinna ograniczyć globalne ocieplenie do 2,7°C. <http://www.polskatimes.pl/arttykul/9184397>; (data dostępu: 20.12.2015).

wyciągając wnioski z katastrofy jądrowej w Fukushima w Japonii, zdecydował, że wyłączonych zostanie 8 z 17 niemieckich elektrowni jądrowych, i uchwalił stopniową likwidację pozostałych elektrowni do roku 2022.

Rys. 1. Porównanie ilości energii słonecznej docierającej w okresie rocznym do powierzchni Ziemi z dostępnymi zasobami surowców energetycznych oraz wybranymi źródłami energii odnawialnej



Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Dmowski, M. Rostaniec, *Odnawialne źródła energii – możliwości i ograniczenia w warunkach polskich*, Instytut Elektroenergetyki, Politechnika Warszawska, Warszawa 2009; http://www.iea.cyf.gov.pl/nowa/images/stories/iea/ej/szkola_ej/referaty/zagadnienia_ogolne/2_A_Dmowski_odnawialne_zrodla.pdf; dostęp 03.03.2015.

W przyjętym programie założono, że braki w bilansie energetycznym wywołane rezygnacją z energetyki jądrowej – jednego z najczystszych źródeł energii – w pierwszym rzędzie likwidowane mają być poprzez zwiększenie efektywności energetycznej we wszystkich dziedzinach oraz zwiększenie wykorzystania takich źródeł energii, jak energia geotermalna, wiatr, biomasa, woda oraz słońce, a więc OZE. Jednakże pozostałą część niezbędnej energii wytwarzać będą w przyszłości elektrownie na paliwa kopalne. W tym zakresie przewiduje się głównie elektrownie gazowo-parowe stosujące technologię CCS.¹⁰ Jednak w nieodległej przeszłości wysokie ceny gazu zmusiły Niemcy do powrotu do energetyki węglowej, którą gospodarka niemiecka opiera na imporcie tego (taniego) surowca z USA.¹¹

¹⁰ CCS z ang. *Carbon Capture and Storage* – proces polegający na przechwyceniu dwutlenku węgla ze spalin w celu zapobieżenia jego przedostaniu się do atmosfery (tzw. sekwestracja CO₂).

¹¹ W 2015 r. import węgla kamiennego z USA do Niemiec podwoił się od 2008 r. W 2013 r. na liście największych importerów węgla energetycznego z USA, Niemcy były na piątym miejscu, za Wlk. Brytanią, Holandią, Koreą Płd. i Włochami. <http://csr.forbes.pl/180810,1,1.html>; (data dostępu: 21.12.2015).

Wobec narastających trudności w zbilansowaniu potrzeb energetycznych rozwiniętych gospodarek, nadal występuje konieczność korzystania z paliw kopalnych, tym bardziej, że jak widać z szacunkowych wielkości zobrazowanych na rys. 1., zasoby węgla kamiennego są ogromne, a ze względu na niskie koszty ich wydobycia (np. w USA czy Australii) energia wytwarzana z węgla wciąż skutecznie konkuruje z energią pozyskiwaną z OZE.

Jak więc z tego wynika, zaakceptowanie ustaleń przyjętych na Szczycie Klimatycznym w Paryżu jest niezwykle trudne nie tylko w przypadku krajów takich jak Polska, gdzie podobnie jak w Niemczech istotną część energii pozyskiwana jest ze spalania węgla kamiennego. Za wykorzystaniem węgla przemawia bowiem nie tylko rozbudowany sektor produkcji surowca i wytwarzania z niego energii elektrycznej oraz ciepła, ale również, co za tym idzie, interesy wielotysięcznych w każdym kraju, a wielomilionowych w skali gospodarki światowej, grup pracowników, i wreszcie – co bardzo istotne, wciąż jeszcze niższe od OZE konkurencyjne ceny.

Wg raportu opracowanego na zlecenie Komisji Europejskiej,¹² szacowane koszty produkcji energii w nowych elektrowniach, bez uwzględnienia subsydiów i innych form wsparcia finansowego (tzw. *levelised costs*), są następujące:

- w przypadku energetyki węglowej koszt MWh wynosi ok. 75 EUR,
- koszt produkcji energii w farmach wiatrowych na lądzie jest tylko nieco wyższy,
- koszty produkcji energii w elektrowniach gazowych i jądrowych wynoszą ok. 100 EUR/MWh.
- koszt produkcji energii w elektrowniach fotowoltaicznych w ostatnich latach uległ wyraźnemu spadkowi i wynosi – zależności od wielkości instalacji – ok. 100-115 EUR/MWh.

W powyższym raporcie przedstawiono także koszty produkcji energii z wykorzystaniem różnych jej nośników, z uwzględnieniem tzw. kosztów zewnętrznych, czyli kosztów środowiskowych i kosztów ponoszonych w ramach opieki zdrowotnej, a wynikających z oddziaływania energetyki poprzez zmiany w środowisku na organizm ludzki.

Przy takim ujęciu koszt energii pochodzącej z elektrowni węglowych jest najwyższy i wynosi ok. 162-233 EUR/MWh. Najtańsza jest energia wiatrowa, której koszt wynosi średnio 105 EUR/MWh. Zdecydowanie wyższe koszty występują w związku z produkcją energii w pozostałych rodzajach elektrowni; są one szacowane na: w elektrowniach gazowych – 164 EUR/MWh, w elektrowniach jądrowych – 133 EUR/MWh, a w przypadku produkcji energii wiatrowej na morzu – 186 EUR/MWh. Z czysto

¹² *Progress towards completing the Internal Energy Market*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2014.

finansowego punktu widzenia najbardziej miarodajnym sposobem obliczania kosztów produkcji energii elektrycznej jest metoda LCOE (*levelized cost of electricity*).¹³ Koszty produkcji energii oszacowane tą metodą w formie prognozy dla rynku amerykańskiego przedstawiono w tabeli nr 1.

Tabela 1. Koszty energii elektrycznej szacowane na rok 2020 metodą LCOE dla różnych nowych zakładów wytwarzających energię w USA w zależności od źródła energii i z uwzględnieniem zróżnicowania regionalnego (bez uwzględnienia subsydiów), w USD/MWh

Typ elektrowni	Szacowany koszt		
	minimalny	średni	maksymalny
Elektrownia węglowa konwencjonalna	87.1	95.1	119.0
Elektrownia węglowa zaawansowana	106.1	115.7	136.1
Elektrownia węglowa zaawansowana stosująca technologię CCS	132.9	144.4	160.4
Elektrownia gazowa (na gaz ziemny), w tym:			
konwencjonalna pracująca w cyklu kombinowanym (<i>Conventional Combined Cycle</i>)	70.4	75.2	85.5
zaawansowana pracująca w cyklu kombinowanym (<i>Advanced Combined Cycle</i>)	68.6	72.6	81.7
zaawansowana pracująca w cyklu kombinowanym, z technologią CCS (<i>Advanced CC with CCS</i>)	93.3	100.2	110.8
z konwencjonalną turbiną (<i>Conventional Combustion Turbine</i>)	107.3	141.5	156.4
z zaawansowaną turbiną (<i>Advanced Combustion Turbine</i>)	94.6	113.5	126.8
Zaawansowana elektrownia jądrowa (<i>Advanced Nuclear</i>)	91.8	95.2	101
Elektrownia geotermalna	43.8	47.8	52.1
Elektrownia pracująca w oparciu o biomasę	90.0	100.5	117.4
Elektrownia wiatrowa	65.6	73.6	81.6
Elektrownia wiatrowa na morzu (<i>Wind-Offshore</i>)	169.5	196.9	269.8
Elektrownia fotowoltaiczna	97.8	125.3	193.3
Elektrownia słoneczna termiczna (<i>Solar Thermal</i>)	174.4	239.7	382.5
Elektrownia wodna	69.3	83.5	107.2

Źródło: opracowanie własne na podstawie U.S. Energy Information Administration, *Annual Energy Outlook 2015, April 2015, DOE/EIA-0383(2015)* https://www.eia.gov/forecasts/aeo/electricity_generation.cfm (data dostępu 08.12.2015).

¹³ Koszty wytwarzania energii szacowane tą metodą uwzględniają wszystkie koszty poniesione na wyprodukowanie jednostki energii w danych źródle w cyklu życia danej elektrowni. Uwzględniają one takie koszty jak: nakłady inwestycyjne, koszty paliwa, koszty obsługi, serwisu, napraw. Czas życia elektrowni to od 20, nawet do 40 lat, w zależności od technologii. Inwestycje OZE mają często ten okres krótszy. Wg <http://www.globenergia.pl/dzialy-tematyczne/oze-i-ee/164-oze-i-ee-4/4768/ekonomika-inwestycji-w-oze> (data dostępu 08.12.2015).

3. Polska w walce z CO₂. Unormowania prawne w zakresie OZE

Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o *odnawialnych źródłach energii*,¹⁴ podpisana przez Prezydenta RP 11 marca 2015 roku, spowodowała wstrzymanie działań Komisji Europejskiej, która w tej sytuacji zdecydowała się wycofać pozew z Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przeciw Polsce.¹⁵ Uznano bowiem, że wprowadzając powyższą ustawę Polska wdrożyła do swojego prawa całość przepisów o odnawialnych źródłach energii: 1) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w *sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych* zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE,¹⁶ 2) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w *sprawie efektywności energetycznej*, zmieniającej dyrektywę 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylającej dyrektywę 2004/8/WE i 2006/32/WE.¹⁷

Uznano, że wdrożenie powyższych przepisów umożliwi realizację wielu przedsięwzięć, istotnie ograniczających negatywne skutki wykorzystywania tradycyjnych źródeł energii, które powodują nadmierną emisję CO₂. Wiąże się to nie tylko z obniżeniem emisji gazów cieplarnianych, ale także poprawą jakości powietrza poprzez eliminowanie emisji innych szkodliwych substancji, np. SO_x, NO_x oraz pyłów do atmosfery.

Samo przyjęcie przez Polskę ustawy o OZE było pilną koniecznością; wymuszały ją międzynarodowe zobowiązania, wynikające między innymi z zapisów pakietu klimatyczno-energetycznego,¹⁸ nazywanego skrótowo

¹⁴ Dz. U. z 3.04.2015 r. Poz. 478. Niniejszą ustawą zmienia się następujące ustawy: ustawę z dnia 26.07.1991 r. o *podatku dochodowym od osób fizycznych*, ustawę z dnia 10.04.1997 r. *Prawo energetyczne*, ustawę z dnia 26.10.2000 r. o *gieldach towarowych*, ustawę z dnia 21.12.2000 r. o *dozorze technicznym*, ustawę z dnia 27.04.2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, ustawę z dnia 29.01.2004 r. *Prawo zamówień publicznych* i ustawę z dnia 25.08.2006 r. o *biokomponentach i biopaliwach ciekłych*.

¹⁵ 10.12.2015. Komisja Europejska pozwała Polskę do Trybunału Sprawiedliwości UE za nieprzestrzeganie unijnych przepisów dotyczących jakości powietrza; za: <http://tvn24bis.pl/ze-swiata/75/szczyt-klimatyczny-swiat-po-paryżu-nie-będzie-taki-sam,602626.html> (data dostępu 04.12.2015).

¹⁶ Dz. Urz. UE L 140 z 05.06.2009, str. 16, z późn. zm.

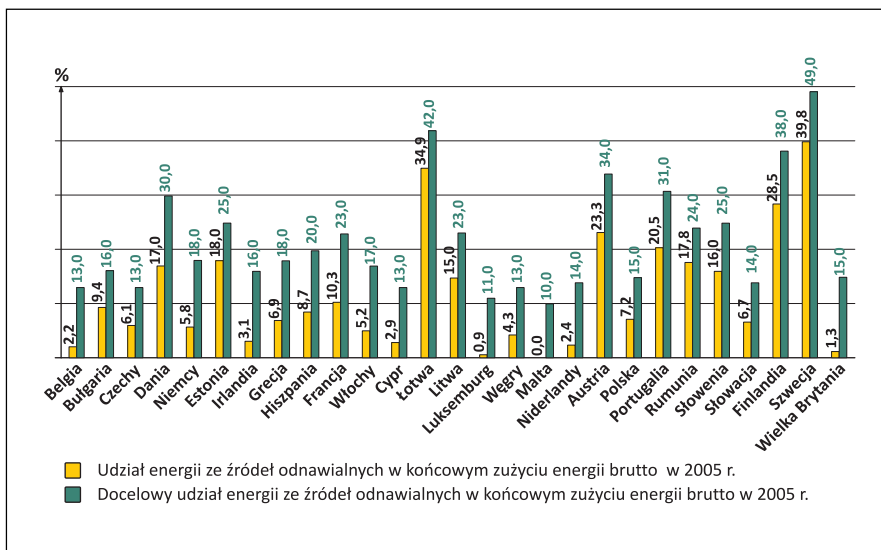
¹⁷ Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012, str. 1.

¹⁸ Na III pakiet klimatyczno-energetyczny składa się 5 dokumentów:

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. *dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego* i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE, Dz. Urz. UE L 211, s. 94

pakietem „3 x 20%”, a przyjętego w 2009 roku przez Parlament Europejski i przywódców krajów członkowskich UE. Z zapisów tegoż dokumentu wynikało, że do 2020 r. Polska zgodziła się zwiększyć udział odnawialnych źródeł energii w finalnym zużyciu energii co najmniej do poziomu 15% w 2020 roku.¹⁹ Przewiduje się także dalszy wzrost tego wskaźnika w latach następnych i osiągnięcie poziomu 30% w roku 2030.

Wykres 1. Udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r. w krajach UE, ustalony w ramach pakietu klimatyczno-energetycznego z 2009 r.



Źródło: *Energia ze źródeł odnawialnych w 2013 r.*, GUS, Warszawa listopad 2014.

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE, Dz. Urz. UE 2009 L 211, s. 55.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 715/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1775/2005, Dz. Urz. 2009 L 211, s. 36.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 714/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003, Dz. Urz. UE 2009 L 211, s. 15.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 713/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki, Dz. Urz. 2009 L 211, s. 1.

¹⁹ *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Załącznik do uchwały nr 202/2009 Rady Ministrów z dnia 10 listopada 2009 r.

Zgodnie ze zobowiązaniem wynikającym z art. 4 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych Ministerstwo Gospodarki opracowało w roku 2010 Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych. Określono w nim ostatecznie planowane do uzyskania w roku 2020 wykorzystanie energii z OZE w energii brutto, z podziałem uwzględniającym energię w trzech sektorach gospodarki:

- 1) w elektroenergetyce,
- 2) w ciepłownictwie i chłodnictwie,
- 3) w transporcie,

a także zaakceptowano podejmowanie kolejnych kroków dojścia do tego celu, poprzez realizację tzw. celów rocznych (Tabela 2).

Tabela 2. Krajowy cel na rok 2020 oraz przewidywany kurs dotyczący wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych w elektroenergetyce, w ciepłownictwie i chłodnictwie oraz transporcie, w %

Udział OZE w sektorze	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
OZE – elektroenergetyka	7,53	8,85	10,19	11,13	12,19	13,00	13,85	14,68	15,64	16,78	19,13
OZE – ciepłownictwo i chłodnictwo (systemy sieciowe i niesieciowe)	12,29	12,54	12,78	13,05	13,29	13,71	14,39	15,02	15,68	16,50	17,05
OZE – transport	5,84	6,30	6,76	7,21	7,48	7,73	7,99	8,49	9,05	9,59	10,14
Całkowity udział OZE	9,58	10,09	10,60	11,05	11,45	11,90	12,49	13,11	13,79	14,58	15,50

Źródło: Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2010 oraz Raport określający cele w zakresie udziału energii elektrycznej wytwarzanej w odnawialnych źródłach energii znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej polskiej, w krajowym zużyciu energii elektrycznej na lata 2010-2019, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 12.kwietnia 2012 roku, załącznik do Obwieszczenia Ministra Gospodarki z dnia 24 maja 2011 r. (M.P. Nr 43, poz. 468).

Dążenie do osiągnięcia zaplanowanego poziomu stwarza wiele wyzwań związanych między innymi z koniecznością stosowania nowatorskich w warunkach polskich rozwiązań technicznych, ponoszeniem wysokich kosztów inwestycji, dostosowaniem się przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się przesyłaniem i/lub dystrybucją energii elektrycznej do wymogu przyłączania do sieci na zasadzie równoprawnego traktowania i przyłączania w pierwszej kolejności instalacji odnawialnego źródła energii. Wymaga to odpowiednich systemów wsparcia, będących gwarancją systematycznego rozwoju energetyki opartej na OZE. By to osiągnąć, Polska podej-

muje różnorodne działania mające zintensyfikować produkcję energii ze źródeł odnawialnych, aktywizujące: przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się obrotem i sprzedażą energii elektrycznej, mających obowiązek zakupu energii z OZE, producentów energii odnawialnej, którzy mają priorytetowy dostęp do sieci przesyłowej.

Oprócz wymienionych form wsparcia, dla rozwoju energetyki opartej na OZE w Polsce ważne jest właściwe kształtowanie otoczenia gospodarczego, w którym funkcjonują producenci „zielonej” energii, jej odbiorcy i dystrybutorzy, oraz bezpośredni użytkownicy. W tym zakresie bardzo ważne jest stworzenie, w szczególności jednostkom wytwórczym, odpowiednich możliwości zarządzania ryzykiem. Działalność związana z wytwarzaniem energii w oparciu o OZE generuje często nowe, wcześniej nieznanne lub rzadko występujące ryzyko. Do najbardziej obciążonych z tego punktu widzenia należy energetyka wiatrowa. Wiąże się to ze specyficznymi zagrożeniami oraz relatywnie wysoką wartością szkód, wynikającą między innymi z trudności technicznych w likwidacji skutków awarii turbin.²⁰

Już 20 lutego 2015 roku, w chwili przyjęcia przez Sejm RP ustawy *o odnawialnych źródłach energii* (OZE) – umożliwiającej intensywny rozwój energetyki odnawialnej – część treści zawartych w ustawie budziło wiele wątpliwości. Sugerowano konieczność korekt i szybkiej nowelizacji przyjętego dokumentu. W maju 2015 roku Ministerstwo Gospodarki zgłosiło konieczność znaczącej nowelizacji ustawy, która obowiązywała zaledwie dwa miesiące. Rozpoczęto więc konsultacje ze środowiskami producentów energii z OZE, krytykujących rozwiązania przyjęte w ustawie. Wiele przepisów ustawy o OZE paraliżował również brak rozporządzeń dotyczących m.in. aukcji OZE. Uznano więc konieczność szybkiej nowelizacji; bez niej – zdaniem oponentów – ani system zielonych certyfikatów, ani system aukcyjny²¹ nie działał prawidłowo. System aukcyjny, którego funkcjonowanie zaplanowano od dnia 01.01.2016 roku, miał zastąpić stosowane wcześniej zielone certyfikaty, jednakże z uwagi na brak rozporządzeń Ministerstwa Gospodarki dotyczących aukcji OZE, system w przyjętej pierwotnie formie nie mógł rozpocząć działania w ustawowym terminie. W efekcie toczących się dyskusji, dopiero w końcu grudnia 2015 r. – na

²⁰ Szeroko na temat pisze: Grzegorz Strupczewski, *Ubezpieczenie elektrowni wiatrowej – innowacje produktowe towarzystw ubezpieczeń wobec wyzwań energetyki odnawialnej*, „Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i Studia”, kwartalnik KRUS nr 47/2013 r., s. 23-42.

²¹ System aukcyjny polega na tym, że rząd zamawia określoną ilość energii odnawialnej. Jej wytwórcy przystępują do aukcji, którą wygrywa ten, kto zaoferuje najkorzystniejsze warunki. System aukcyjny zastąpił system wsparcia energii odnawialnej (tzw. zielone certyfikaty).

kilka dni przed wejściem w życie przepisów ustawy z lutego 2015 r. – Sejm nowej (VIII) kadencji przyjął nowelizację *ustawy o odnawialnych źródłach energii*.

Zgodnie ze znowelizowanymi przepisami ustawy o OZE wprowadzono półroczne *vacatio legis* i tym samym przesunięto na dzień 1 lipca 2016 roku początek obowiązywania aukcyjnego systemu wsparcia OZE oraz mechanizmów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej w mikroinstalacjach o mocy od 3 kW do 10 kW, dając jednocześnie czas na wypracowanie korzystniejszych rozwiązań.

4. Produkcja energii z OZE jako główny czynnik przeciwdziałania zmianom klimatycznym

W świetle aktualnych badań, pozyskiwanie energii z OZE stanowi wielką szansę dla zachowania bezpieczeństwa energetycznego gospodarki światowej. Jak zobrazowano powyżej (rysunek 1), roczny dopływ energii słonecznej wielokrotnie przekracza dostępne zasoby tradycyjnie eksploatowanych źródeł energii pozyskiwanej z węgla, uranu, ropy naftowej czy gazu. Należy więc zintensyfikować działania w zakresie rozwoju techniki, która pozwoli na skuteczne przetwarzanie energii słonecznej w energię elektryczną i ciepło użytkowe, i na znaczącą produkcję energii z innych OZE. W art. 1.1. Ustawy *o OZE* określono:

- 1) zasady i warunki wykonywania działalności w zakresie wytwarzania:
 - a) energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii,
 - b) biogazu rolniczego – w instalacjach odnawialnego źródła energii,
 - c) biopłynów;
- 2) mechanizmy i instrumenty wspierające wytwarzanie:
 - a) energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii,
 - b) biogazu rolniczego,
 - c) ciepła – w instalacjach odnawialnego źródła energii;
- 3) zasady wydawania gwarancji pochodzenia energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii w instalacjach odnawialnego źródła energii;
- 4) zasady realizacji krajowego planu działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych.²²

²² Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, Dz. U z 2015., poz. 478.

W Polsce z różnych przyczyn, między innymi z braku odpowiednich kompleksowych rozwiązań prawnych, energetyka oparta na OZE rozwijała się znacznie wolniej niż należałoby tego oczekiwać, z uwagi na zagrożenia środowiska i zmniejszające się zasoby tradycyjnych surowców energetycznych. Dane w tabeli 3 określające podaż energii ze źródeł odnawialnych ogółem oraz z wybranych OZE w niektórych krajach UE w latach 2009-2014 oraz wykresy 2 A ÷ G ilustrujące te dane, ukazują, jak daleko Polska pozostaje w tyle za Niemcami, Francją, Włochami, Wlk. Brytanią i Hiszpanią. Jedynie w produkcji energii z biomasy Polska ma relatywnie wysoką pozycję w zjednoczonej Europie,²³ a pod względem zużycia energii geotermalnej jest na poziomie Hiszpanii i zdecydowanie wyprzedza Wielką Brytanię, jednak w tym przypadku znaczenie mają warunki hydrogeologiczne. Wzrost wykorzystania energii pochodzącej ze spalania biomasy nie jest jednak właściwym kierunkiem rozwoju energetyki opartej na OZE. Wieloletnie badania i analizy wykazują, że spalanie biomasy, przy uwzględnieniu pełnego cyklu życia, nie ogranicza efektywnie emisji CO₂, a jeżeli chodzi o emisję niebezpiecznych zanieczyszczeń wręcz jest rozwiązaniem gorszym od spalania paliw kopalnych.²⁴ Nieco korzystniej Polska wypada pod względem udziału energii ze źródeł odnawialnych w podaży łącznej energii pierwotnej, tj. pochodzącej ze wszystkich źródeł. Spośród analizowanych krajów wyprzedza w tym zakresie Francję i Wielką Brytanię, a wśród wszystkich 28 krajów UE zajmuje 19 pozycję, przy czym przed nią jest większość nowych członków UE, a tuż za Polską lokuje się spośród tych krajów jedynie Słowacja i Węgry.²⁵

²³ Wg danych szacunkowych EurObserv'ER za rok 2013 Polska zajmuje 6. miejsce w UE pod względem produkcji energii pierwotnej z biomasy stałej (wyprzedzają nas nieznacznie Niemcy, Francja, Szwecja, Włochy i Finlandia), a 5. pod względem produkcji z tej biomasy energii elektrycznej i jest także zdecydowanym liderem wśród nowych państw członkowskich UE pod względem mocy zainstalowanej farm wiatrowych, *The State of Renewable Energies in Europe*, Edition 2014, Paryż 2014.

²⁴ *Opinion of the EEA Scientific Committee on Greenhouse Gas Accounting in Relation to Bioenergy*, European Environment Agency Scientific Committee, 15 September 2011, <http://www.eea.europa.eu/about-us/governance/scientific-committee/sc-opinions/opinions-on-scientific-issues/sc-opinion-on-greenhouse-gas/view> (dostęp 06.12.2015 r.).

²⁵ *The State of Renewable Energies in Europe, Observ'er*, Edition 2014, Paryż 2014.

Tabela 3. Całkowita podaż energii pierwotnej oraz ze źródeł odnawialnych w wybranych krajach UE w latach 2009-2014¹ (w przeliczeniu na tys. ton ekwiwalentu ropy – tys. toe²)

	Polska	Niemcy	Hiszpania	Francja	Wielka Brytania	Włochy
Całkowita podaż energii pierwotnej						
2009	94 002	313 249	127 732	253 469	196 485	164 858
2010	100 442	326 866	127 755	261 687	202 413	169 992
2011	101 313	311 770	125 570	252 827	188 074	167 416
2012	97 692	311 807	125 509	252 433	192 893	161 311
2013	97 589	317 658	116 727	253 323	190 952	155 372
2014 ³	94 871	303 612	113 868	242 119	177 787	146 227
Pozyskanie energii odnawialnej:						
- ogółem						
2009	6 269	27 598	12 438	19 023	6 206	16 009
2010	7 287	27 566	15 048	21 224	6 796	18 139
2011	7 951	31 216	14 639	18 283	7 799	19 940
2012	8 622	32 249	16 135	21 094	8 351	23 872
2013	8 557	33 348	17 409	23 321	10 116	26 368
2014 ³	8 927	33 786	16 852	20 922	11 408	26 005
- geotermalnej						
2009	14	465	14	89	1	4 805
2010	13	87	16	180	1	4 775
2011	13	584	17	83	1	5 014
2012	16	90	18	191	1	4 956
2013	19	147	18	125	1	5 015
2014 ³	19	183	20	125	1	5 217
- biomasy						
2009	5 189	11 215	4 579	9 314	1 675	3 690
2010	5 865	11 008	4 665	10 680	2 022	4 606
2011	6 349	11 688	4 811	8 930	2 394	5 177
2012	6 986	10 929	5 094	9 777	2 512	8 428
2013	6 833	10 900	5 574	10 840	3 318	8 888
2014 ³	7 092	10 268	4 829	9 125	3 854	8 139

¹ W tabeli przedstawiono najważniejsze odnawialne źródła energii, natomiast wskaźniki udziału energii odnawialnej uwzględniają wszystkie OZE, tj. oprócz wymienionych w tabeli: energię słoneczną zamienianą bezpośrednio na energię ciepłą, energię z fal i pływów morskich, biopaliwa oraz biogaz, lecz bez energii pochodzącej z odpadów przemysłowych i komunalnych.

² 1 toe stanowi równowartość 41,868 GJ lub 11,630 MWh.

³ Dane wstępne z początku roku 2015, uzyskane w opaciu o sprawozdania miesięczne przekazywane do Międzynarodowej Agencji Energetyki (IEA) przez kraje członkowskie.

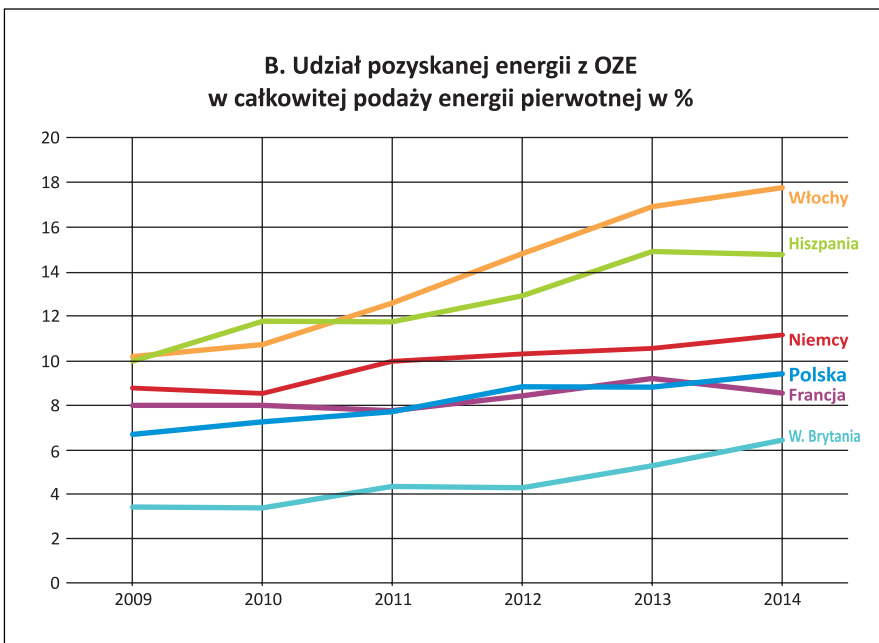
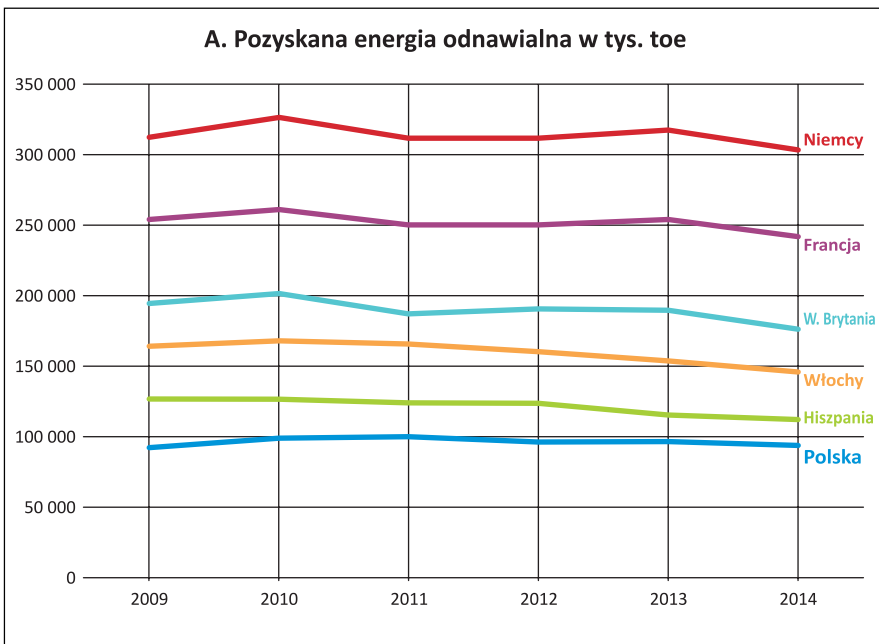
ORGANIZACJA, EKONOMIKA I PROBLEMY SPOŁECZNE

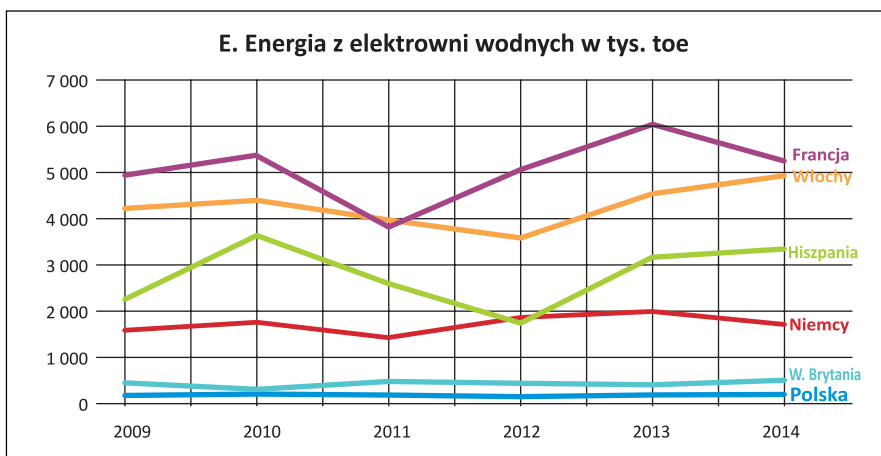
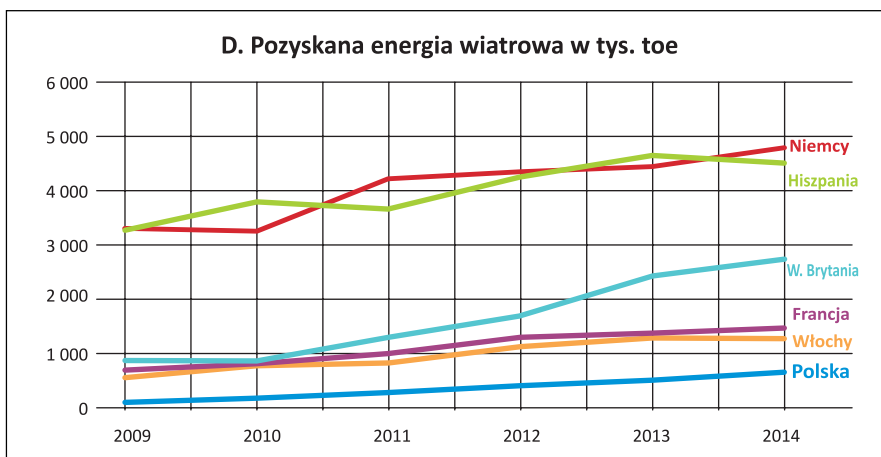
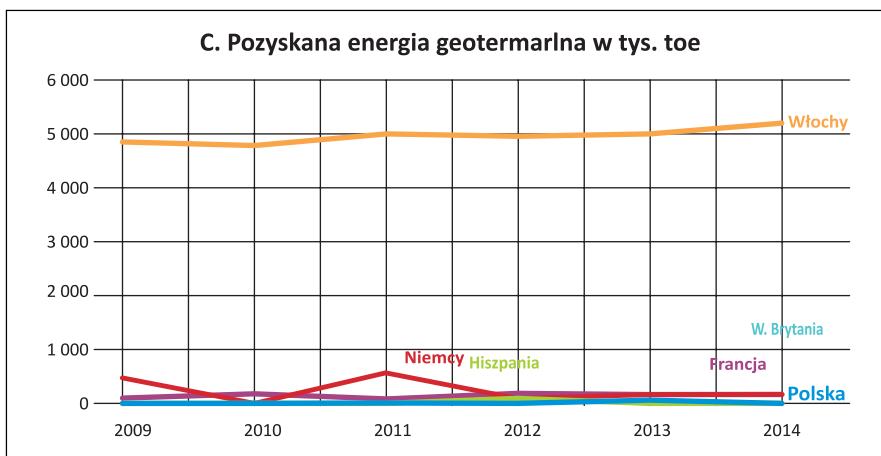
	Polska	Niemcy	Hiszpania	Francja	Wielka Brytania	Włochy
- wiatrowej						
2009	93	3 323	3 278	680	800	563
2010	143	3 250	3 807	855	875	785
2011	276	4 204	3 649	1 052	1 333	848
2012	408	4 358	4 255	1 294	1 691	1 153
2013	516	4 447	4 636	1 379	2 445	1 281
2014 ³	660	4 813	4 495	1 460	2 719	1 294
- wodnej						
2009	204	1 605	2 271	4 919	451	4 226
2010	251	1 802	3 638	5 393	307	4 396
2011	200	1 485	2 631	3 854	489	3 941
2012	175	1 871	1 767	5 050	455	3 601
2013	210	1 978	3 163	6 062	404	4 539
2014 ³	187	1 684	3 361	5 241	510	4 904
- słonecznej fotowoltaicznej						
2009	-	533	513	15	2	58
2010	-	1 009	553	53	3	164
2011	-	1 663	635	176	22	928
2012	-	2 269	705	345	116	1 622
2013	-	2 667	714	401	175	1 857
2014 ³	1	3 004	768	504	338	2 038
- z biogazu						
2009	98	4 213	194	310	1 696	427
2010	115	4 235	277	328	1 757	507
2011	115	5 045	288	397	1 764	1 104
2012	168	6 420	291	364	1 803	1 179
2013	181	6 874	285	437	1 824	1 815
2014	196	7 212	171	486	1 807	1 644
Udział pozyskanej energii z OZE w całkowitej podaży energii pierwotnej, w %						
2009	6,70	8,8	10,0	8,0	3,4	10,2
2010	7,3	8,4	11,8	8,1	3,4	10,7
2011	7,8	10,0	11,8	7,7	4,4	12,6
2012	8,8	10,3	12,9	8,4	4,3	14,8
2013	8,8	10,5	14,9	9,2	5,3	17,0
2014 ³	9,4	11,1	14,8	8,6	6,4	17,8

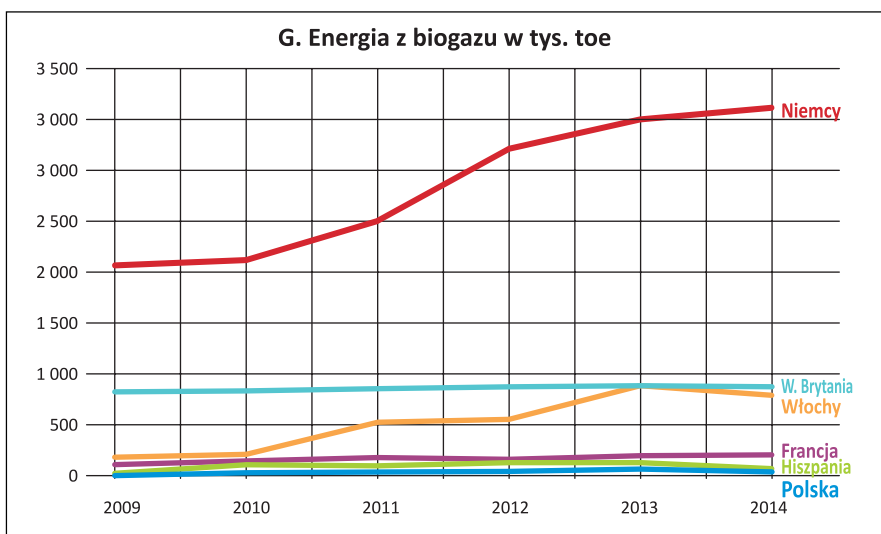
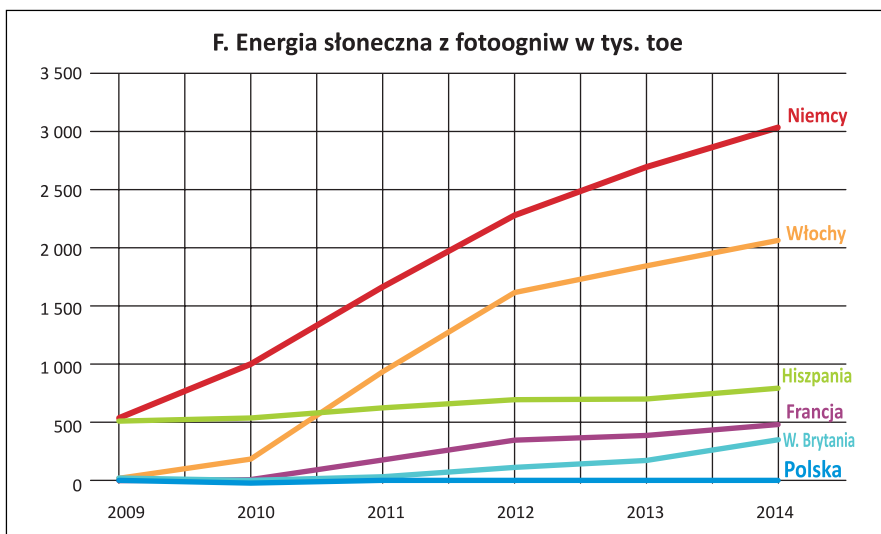
³ Dane wstępne z początku roku 2015, uzyskane w opaciu o sprawozdania miesięczne przekazywane do Międzynarodowej Agencji Energetyki (IEA) przez kraje członkowskie.

Źródło: „Energy Balances of OECD Countries”, International Energy Agency, Paryż 2015, http://www.oecd-ilibrary.org/energy/energy-balances-of-oecd-countries-2015_energy_bal_oecd-2015-en.

Wykres 2. Wykresy A-F ilustrujące podaż energii ze źródeł odnawialnych ogółem oraz z wybranych OZE w niektórych krajach UE w latach 2009-2014







Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 3.

Najważniejszym elementem polskiej polityki energetycznej powinno być dążenie do możliwie szybkiego zastępowania energii elektrycznej uzyskiwanej z węgla kamiennego i brunatnego energią pozyskiwaną z OZE. W tym względzie dość skutecznie realizowane były cele określone w rozporządzeniu Ministra Gospodarki. Od roku 2011 systematycznie osiągnięte poziomy są nieco wyższe od założonych. Potwierdzają to dane przedstawione w tabeli 4.

Tabela 4. Udział energii elektrycznej (e.e.) z OZE w krajowej sprzedaży energii elektrycznej odbiorcom końcowym w latach 2005-2014, określony na podstawie świadectw pochodzenia (ŚP) oraz opłat zastępczych,²⁶ wg stanu na 30.06.2015 r. (ilości w zaokrągleniu do tys. MWh, a udziały obliczone na podstawie dokładnych danych)

Rok	Sprzedaż e.e. odbiorcom końcowym	Ilość EE – OZE wg ŚP	Udział OZE wykonany wg ŚP	Ilość EE – OZE wg umorzonych ŚP	Udział OZE wykonany wg umorzonych ŚP	Wielkość uiszczonych opłat zastępczej	Udział OZE wykonany wg umorzonych ŚP + opłata zastępcza	Udział EE–OZE wymagany wg rozp. MG
	[tys. MWh]	[tys. MWh]	[%]	[tys. MWh]	[%]	[tys. zł / MWh / %]	[%]	[%]
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2005	108 625	3 760	3,462	3 209	2,954	577/ 2 405/ 0,002	2,956	3,10
2006	117 817	4 222	3,583	3 884	3,297	85 800/ 357 501/ 0,303	3,600	3,60
2007	115 974	5 230	4,509	4 941	4,262	283 545/ 1 169 742/ 1,009	5,271	5,10
2008	121 180	6 493	5,358	6 602	5,448	463 436/ 1 865 235/ 1,539	6,987	7,00
2009	116 458	8 604	7,388	8 403	7,216	439 637/ 1 698 164/ 1,458	8,674	8,70
2010	121 298	10 988	9,059	10 399	8,573	593 840/ 2 216 236/ 1,827	10,400	10,40
2011	121 718	12 979	10,662	11 450	9,407	345 562/ 1 256 956/ 1,033	10,440	10,40
2012	121 848	16 095	13,209	12 700	10,423	7 447/ 25 972/ 0,021	10,444	10,40
2013	121 745	16 183	13,293	14 805	12,161	7 341/ 24 689/ 0,020	12,181	12,00
2014*	122 000	18 715	15,340	16 219	13,294	–	13,294	13,00

* dane dot. sprzedaży energii elektrycznej odbiorcom końcowym – wielkość szacowana, w chwili przygotowania niniejszego zestawienia Prezes URE nie dysponuje jeszcze rzeczywistymi danymi za rok 2014, gdyż pozyskiwane są one w ramach kontroli realizacji obowiązków, która rozpoczęła się po 1 lipca 2015 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Udział energii elektrycznej z OZE w krajowej sprzedaży energii elektrycznej odbiorcom końcowym w latach 2005-2014, stan na 30.06.2015, Urząd Regulacji Energetyki, <http://www.ure.gov.pl/pl/rynki-energii/energia-elektryczna/odnawialne-zrodla-ener/potencjal-krajowy-oze/5754,Udzial-energii-elektrycznej-z-OZE-w-krajowej-sprzedazy-energii-elektrycznej-odbi.html> (dostęp 08.12.2015).

²⁶ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 18 października 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz obowiązku potwierdzania danych

Przedstawiona sytuacja nie może być uznana za w pełni satysfakcjonującą, gdyż realizowane są cele minimalne. Potencjał Polski w tym zakresie jest niewątpliwie znacznie większy, o czym świadczą dane zawarte w tabeli 5. Prognozowany stopień wykorzystania w roku 2020 realnego potencjału ekonomicznego w przypadku najlepszych pod względem ekologicznym źródeł energii, tj. energii słonecznej, wiatrowej i wodnej, wskazuje na duże rezerwy w tym zakresie. Dla stworzenia warunków do ich właściwego wykorzystania konieczna jest likwidacja wielu barier i ograniczeń formalno-prawnych, technicznych i ekonomicznych.

Tabela 5. Szacowane wykorzystanie potencjału ekonomicznego (energia końcowa) w 2020 roku – realny potencjał rynkowy

Rodzaj OZE	Realny potencjał ekonomiczny – energia końcowa, w TJ	Wykorzystanie potencjału ekonomicznego w 2020 roku (realny potencjał rynkowy), w TJ	Stopień wykorzystania realnego potencjału ekonomicznego w 2020 r., w%
Biomasa:	600 167,8	533 117,5	88,8
– odpady stałe suche	165 930,8	149 337,7	90,0
– biogaz (odpady mokre)	123 066,3	72 609,1	59,0
– drewno (lasy)	24 451,8	24 451,8	100,0
– uprawy energetyczne	286 718,9	286 718,9	100,0
Energetyka wiatrowa	444 647,6	119 913,3	27,0
Energetyka słoneczna:	83 312,2	19 422,2	23,3
– termiczna	83 152,9	19 262,9	23,2
– fotowoltaiczna	159,3	159,3	100,0
Energetyka wodna	17 974,4	11 144,2	62,0

Źródło: Odnawialne Źródła Energii, za: http://www.paiz.gov.pl/sektory/odnawialne_zrodla_energii (data dostępu 25.11.2015).

dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii, zmienionym rozporządzeniem z dnia 5 maja 2014 roku, obowiązek za dany rok jest spełniony jeżeli udział ilościowy sumy energii elektrycznej wynikającej ze świadectw pochodzenia energii z OZE przedstawionych do umorzenia lub z uiszczonej przez przedsiębiorstwo opłaty zastępczej, w całkowitej rocznej ilości zakupionej energii elektrycznej, na podstawie transakcji zawieranych we własnym imieniu na giełdzie towarowej lub na rynku organizowanym przez podmiot prowadzący na terytorium RP rynek regulowany, wynosi nie mniej niż: 13,0% – w 2014 r.; 14,0% – w 2015 r.; 15,0% – w 2016 r.; 16,0% – w 2017 r.; 17,0% – w 2018 r.; 18,0% – w 2019 r.; 19,0% – w 2020 r.; 20,0% – w 2021 r. (limity z lat poprzednich zamieszczono w tabeli 4).

W Raporcie Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (URE), opublikowanym we wrześniu 2015 roku, najczęstszymi przeszkodami w rozwoju odnawialnych źródeł energii, przedstawianymi przez inwestorów, są problemy związane z dopuszczalnością lokalizacji inwestycji służącej budowie urządzeń służących do wytwarzania zielonej energii.²⁷ Wśród najczęściej wskazywanych przeszkód wymieniane są także bariery administracyjne związane z pokonywaniem skomplikowanych procedur dotyczących m.in.: zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,

- uzgadniania kwestii środowiskowych,
- uzyskania pozwolenia na budowę,
- ograniczenia terytorialne związane z obszarami prawnie chronionymi, wyłączonymi z zabudowy energetycznej.

Bariery wskazywane przez inwestorów dotyczą niedostatecznego rozwoju sieci przesyłowej i dystrybucyjnej, powodujących brak wystarczających mocy przyłączeniowych, co w konsekwencji stanowi ustawową podstawę odmowy przyłączenia do sieci, tj. brak istnienia warunków technicznych. Oprócz wymienionych już problemów, duże utrudnienia generowane są także przez brak konsekwencji w przepisach dotyczących formalnych wymagań kompletności wniosku o przyłączenie oraz uznaniowość w określaniu zakresu obowiązków podmiotu przyłączanego, a także brak jednolitej i spójnej metodologii rozpatrywania wniosków o wydanie warunków przyłączenia oraz kształtowania treści umowy.

5. Wykorzystanie OZE w polskim rolnictwie

Największe możliwości produkcji i wykorzystania energii z OZE w polskim rolnictwie związane są z wykorzystaniem biomasy do wytworzenia energii cieplnej i elektrycznej oraz biopaliw gazowych i ciekłych. Do biomasy, czyli biodegradowalnych substancji pochodzenia roślinnego i zwierzęcego, zalicza się między innymi:

- odpady i pozostałości produkcji rolnej i przetwórstwa produktów rolniczych, w tym: słomę i ziarna zbóż nie spełniające wymogów jakościowych, łodygi kukurydzy, wysłodki buraczane, makuchy;
- materiał roślinny pozyskiwany z upraw prowadzonych w celu wykorzystania produktów w energetyce, np. wierzba wiciowa, rdest sachaliński,

²⁷ https://ud.interia.pl/html/getattach,mid,34003,mpid,5,uid,9c1ec8979954d94a,min,0,nd,1?f=URE%20Biuletyn_nr_3_-_30_09_2015.pdf.

- lub w produkcji biopaliw i biokomponentów, np. rzepak, len, słonecznik i inne rośliny oleiste, ziarna zbóż, kukurydza, trzcina cukrowa;
- produkty pochodzenia zwierzęcego, np. tłuszcze zwierzęce i odchody zwierząt stałe i ciekłe (gnojowica);
 - odpady związane z gospodarką leśną i przemysłem drzewnym: drewno niskiej jakości, odpady tartaczne itp.;
 - osady z oczyszczalni ścieków i zakładów uzdatniania wody;
 - śmieci organiczne, kompost i odpady żywności;
 - biodegradowalne odpady przemysłowe.²⁸

Wśród odnawialnych źródeł energii dużym potencjałem rozwojowym charakteryzuje się produkcja biogazu.²⁹ Zgodnie z nowelizacją ustawy – Prawo energetyczne od 1 stycznia 2011 roku działalność gospodarcza w zakresie:

- wytwarzania biogazu rolniczego lub
 - wytwarzania energii elektrycznej z biogazu rolniczego
- jest działalnością regulowaną, wymagającą wpisu do *Rejestru przedsiębiorstw energetycznych* zajmujących się wytwarzaniem biogazu rolniczego, prowadzonego przez Prezesa Agencji Rynku Rolnego. Po uzyskaniu wpisu do rejestru przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się wytwarzaniem biogazu rolniczego przedsiębiorcy są zobowiązani do:

- 1) wykorzystywania do produkcji biogazu rolniczego lub energii elektrycznej z biogazu rolniczego wyłącznie następujących substratów:
 - surowców rolniczych,
 - produktów ubocznych rolnictwa,
 - płynnych lub stałych odchodów zwierzęcych,
 - produktów ubocznych lub pozostałości z przetwórstwa produktów pochodzenia rolniczego,
 - biomasy leśnej.

Jak wskazują dostępne dane (patrz: tabela nr 6 i 7) zużycie energii pozyskiwanej z OZE oraz jej nośników w polskim rolnictwie stanowi niewielki udział w całości energii zużywanej przez ten sektor.

²⁸ Informacja o wynikach kontroli Stosowanie biopaliw i biokomponentów w transporcie, Nr ewid. 192/2013/P/13/054/KGP, zatwierdzona 19.02.2014 r., NIK, Warszawa 2014.

²⁹ <http://ioze.pl/energetyka-biogazowa/stan-obecny-i-potencjal-wykorzystania-biogazu-rolniczego-w-polsce> (data dostępu: 20.12.2015).

Tabela 6. Zużycie energii oraz jej nośników w polskim rolnictwie w latach 2005-2013 (wielkości wyrażono w jednostkach naturalnych)

Poz.	Energia/ nośnik energii	Jednostka miary	Rok								
			2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Zużycie energii ogółem¹		TJ	188707	184995	149060	151583	149560	159538	154471	153895	149508
Energia pierwotna²		TJ	59276	67960	61275	65461	63815	74962	68696	68272	66143
1	Węgiel kamienny energetyczny i koksowy	tys. t	1400	1600	1500	1600	1600	1760	1601	1650	1600
2	Węgiel brunatny	tys. t	252	288	250	270	180	200	161	165	200
3	Torf i drewno	tys. t	2000	2100	2000	2000	2000	2200	2500	2200	2200
4	Biogaz	TJ			-	0			276	481	505
5	Paliwa odpadowe stałe roślinne i zwierzęce	TJ	38	27	60	24	31	100	181	48	37
6	Gaz ziemny wysokometanowy	mln m ³	20	34	47	50	40	38	39	45	37
7	Gaz zaazotowany	mln m ³			6	4	6	5	6	6	7
Energia pochodna³		TJ	129430	117035	87786	86122	85745	84576	85775	85623	83365
8	Koks i półkoks	tys. t	40	50	30	29	30	33	35	10	20
9	Brykiety z węgla kamiennego	tys. t	-	0	-	1	1	0	2	1	-
10	Gaz ciekły LPG	tys. t	70	50	50	51	45	50	51	50	50
11	Benzyny silnikowe	tys. t	6	7	5	5	5	1	1	1	1
12	Olej napędowy	tys. t	1550	1600	1650	1600	1600	1600	1610	1625	1600
13	Lekki olej opałowy	tys. t	1000	800	100	95	100	100	102	100	80
14	Ciężki olej opałowy	tys. t	180	33	30	35	30	13	31	34	24
15	Produkty nieenergetyczne	TJ	49	893	892	884	727	65	72	85	28
16	Energia elektryczna	GWh	1500	1527	1506	1628	1610	1616	1595	1559	1539
17	Ciepło	TJ	850	880	945	1000	1050	1100	1000	1000	1000

¹ Energia ogółem jest sumą energii pierwotnej i pochodnej.

² Energia pierwotna, to energia zawarta w pozyskanych bezpośrednio z natury nośników energii.

³ Energia pochodna, to energia zawarta w pochodnych nośnikach energii, tj. nośnikach, które uzyskuje się w procesach przemian energetycznych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Gospodarka paliwowo-energetyczna w latach 2005, 2006”, GUS, Warszawa 2007 oraz analogicznych opracowań GUS z lat następnych.

Tabela 7. Zużycie energii oraz jej nośników w polskim rolnictwie w latach 2009-2013 w przeliczeniu na TJ z uwzględnieniem standardowych wartości opałowych nośników (część A) oraz udział zużycia nośników energii w energii całkowitej, w % (część B)

Poz.	Energia/ nośnik energii	Część A – zużycie nośników, w TJ					Część B – udział zużycia nośników w zużyciu energii ogółem, w %				
		2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
Zużycie energii ogółem¹		149560	159538	154471	153895	149508	149560	159538	154471	153895	149508
Energia pierwotna²		68272	74962	68696	68272	66143	45,65	46,99	44,47	44,36	44,24
1	Węgiel kamienny energetyczny i koksowy	41600	50731	41600	43725	41600	27,81	31,8	26,93	28,41	27,82
2	Węgiel brunatny	1607	1657	1338	1321	1600	1,07	1,04	0,87	0,86	1,07
3	Torf i drewno	19000	20988	23750	20900	20900	12,7	13,16	15,38	13,58	13,98
4	Biogaz	–	–	276	481	505	–	–	0,18	0,31	0,34
5	Paliwa odpadowe stałe roślinne i zwierzęce	31	100	181	48	37	0,02	0,06	0,12	0,03	0,02
6	Gaz ziemny wysokometanowy	1436	1366	1394	1618	1330	0,96	0,86	0,9	1,05	0,89
7	Gaz zaazotowany	141	120	137	179	171	0,09	0,08	0,09	0,12	0,11
Energia pochodna³		85745	84576	85775	85623	83365	57,33	53,01	55,53	55,64	55,76
8	Koks i półkoks	840	924	959	280	560	0,56	0,58	0,62	0,18	0,37
9	Brykiety z węgla kamiennego	26	–	46	35	–	0,02	–	0,03	0,02	0
10	Gaz ciekły LPG	2129	2365	2412	2365	2365	1,42	1,48	1,56	1,54	1,58
11	Benzyny silnikowe	224	53	47	40	39	0,15	0,03	0,03	0,03	0,03
12	Olej napędowy	69328	69323	69761	70411	69328	46,35	43,45	45,16	45,75	46,37
13	Lekki olej opałowy	4374	4374	4461	4374	3499	2,92	2,74	2,89	2,84	2,34
14	Ciężki olej opałowy	1251	522	1257	1400	988	0,84	0,33	0,81	0,91	0,66
15	Produkty nieenergetyczne	727	65	72	85	28	0,49	0,04	0,05	0,06	0,02
16	Energia elektryczna	5796	5818	5744	5612	5540	3,88	3,65	3,72	3,65	3,71
17	Ciepło	1050	1100	1000	1000	1000	0,7	0,69	0,65	0,65	0,67

¹ Energia ogółem jest sumą energii pierwotnej i pochodnej.

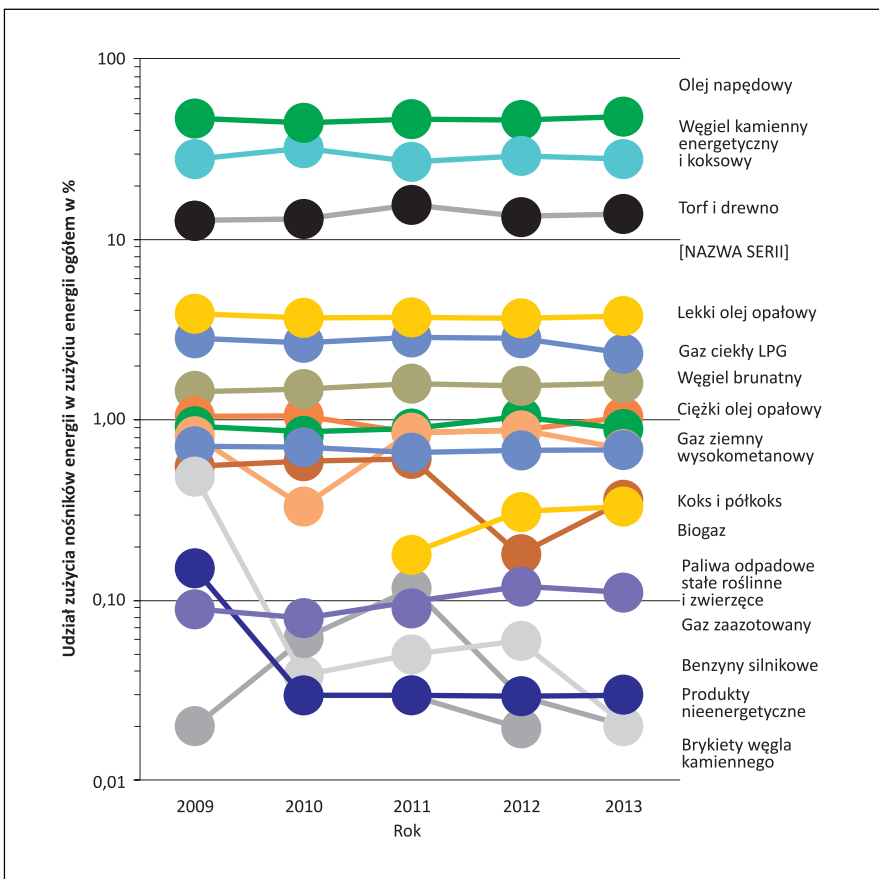
² Energia pierwotna, to energia zawarta w pozyskanych bezpośrednio z natury nośników energii.

³ Energia pochodna, to energia zawarta w pochodnych nośnikach energii, tj. nośnikach, które uzyskuje się w procesach przemian energetycznych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Gospodarka paliwowo-energetyczna w latach 2009, 2010”, GUS, Warszawa 2012; „Gospodarka paliwowo-energetyczna w latach 2011, 2012”, GUS, Warszawa 2013 oraz „Gospodarka paliwowo-energetyczna w latach 2012, 2013”, GUS, Warszawa 2014

Zarówno dane w tabeli 7, jak i wykres 3 świadczą o niemal niezmiennym udziale energii wytwarzanej lub pozyskiwanej z różnych nośników energii w zużyciu energii ogółem w polskim rolnictwie w okresie 5 lat: 2009-2013. Jedyne produkty nieenergetyczne (produkty, do wytworzenia, których zużywana jest energia pierwotna, np. produkty przerobu ropy naftowej w rafineriach, takie jak parafina, asfalty) wykazały zdecydowany spadek, co jednak nie jest istotne z punktu widzenia tematyki artykułu.

Wykres 3.
Udział zużycia nośników energii w zużyciu energii ogółem
w polskim rolnictwie w latach 2009-2013
przedstawiony na skali logarytmicznej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Gospodarka paliwowo-energetyczna w latach 2009, 2010”, GUS, Warszawa 2012; „Gospodarka paliwowo-energetyczna w latach 2011, 2012”, GUS, Warszawa 2013 oraz „Gospodarka paliwowo-energetyczna w latach 2012, 2013”, GUS, Warszawa 2014.

Po przeliczeniu ilości w jednostkach naturalnych na wspólną jednostkę energii TJ, łatwo zaobserwować, że niezmiennie dominuje zużycie oleju napędowego, węgla kamiennego oraz torfu i drewna. Znikome znaczenie odgrywa biogaz, którego udział w energii ogółem zużywanej przez polskie rolnictwo, mimo tendencji wzrostowej, wynosił w roku 2013 tylko 0,34%. Do roku 2012 systematycznie rosło też zużycie gazu zaazotowanego, co było głównie skutkiem gazyfikacji wsi. Jednak zużycie tego gazu stanowiło w roku 2013 raptem 0,11% całkowitego zużycia energii w rolnictwie polskim.

Jak dotąd spośród OZE jedynie drewno stanowiło znaczące źródło energii wykorzystywanej w rolnictwie. Nie może to jednak być powodem do zadowolenia, gdyż ze względu na zanieczyszczenia środowiska oraz z przyczyn ekologicznych, podobnie jak w przypadku spalania biomasy stałej, udział tego surowca energetycznego powinien być ograniczany. Natomiast bezwzględnie pożądanym jest wzrost udziału energii z OZE o najmniejszym oddziaływaniu w tym zakresie, a więc energii solarnej – przetwarzanej w fotoogniwach w energię elektryczną oraz przetwarzanej wprost w energię cieplną, a także energii wód, geotermalnej oraz wiatrowej. Wielką nadzieję stwarza w tym zakresie rekordowo szybki wzrost liczby mikroinstalacji w roku 2015 i to mimo nieprzychylnych przepisów prawa i niekorzystnych warunków ekonomicznych. Dzięki powstaniu w 3 kwartałach minionego roku ok. 2100 systemów przyłączonych do sieci Operatorów Systemu Dystrybucyjnego (OSD), liczba mikroinstalacji o takim statusie na koniec III kw. 2015 wynosiła już 2 970. Przy utrzymaniu tego trendu eksperci prognozują wzrost liczby instalacji do nawet 300 tys. w roku 2020. Nie idzie to jednak w parze ze wzrostem zużycia energii z tych instalacji na potrzeby własne prosumentów. Współczynnik autokonsumpcji wzrósł z 26,28% w I kw. 2013 r. tylko do 32,94% w III kw. 2015 r.³⁰ Należy mieć nadzieję, że rozwój energetyki prosumenckiej otrzyma nowy impuls w postaci wdrożenia mechanizmu taryf gwarantowanych (ang. feed-in tariff, FIT),³¹ który zwiększy opłacalność sprzedaży energii do sieci, co skłoni rolników indywidualnych do inwestowania w mikroinstalacje. Tym samym wzrośnie liczba nowych instalacji o mniejszej mocy, w przypadku których współczynnik autokonsumpcji, z powodów oczywistych, jest zdecydowanie wyższy.

³⁰ G. Wiśniewski, *Patriotyzm gospodarczy, czyli pierwsze 3 000 mikroinstalacji odnawialnych źródeł energii*, <http://www.ieo.pl/pl/aktualnosci/1071-patriotyzm-gospodarczy-czyli-pierwsze-3000-mikroinstalacji-odnawialnych-rode-energii-.html> (dostęp 14.01.2016).

³¹ Kwestia FiT uregulowana jest w art. 41 w ust. 10 i następnym ustawy o OZE. Niestety, w wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o *odnawialnych źródłach energii oraz ustawy – Prawo energetyczne* (Dz. U. z 29 grudnia 2015 roku, poz. 2365) termin wdrożenia systemu FIT został przesunięty o pół roku, tj. na 1 lipca 2016 roku.

Równie istotny wpływ na zwiększenie wykorzystania energii z OZE w polskim rolnictwie mogą mieć programy wsparcia stwarzające dogodne warunki ekonomiczne w zakresie finansowania inwestycji i produkcji tej energii. Np. program priorytetowy realizowany przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej: *Wspieranie rozproszonych, odnawialnych źródeł energii Część 2) Prosument – linia dofinansowania z przeznaczeniem na zakup i montaż mikroinstalacji odnawialnych źródeł energii*, którego beneficjentami mogą być osoby fizyczne, spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe. Stwarza on nowe możliwości dla lokalnych społeczności wiejskich.

W bilansie energii odnawialnej wytwarzanej przez polskie rolnictwo uwzględnić jeszcze należy biokomponenty. Aktualne dane z tego zakresu zamieszczono w tabeli 8 i zilustrowano na wykresie 4.

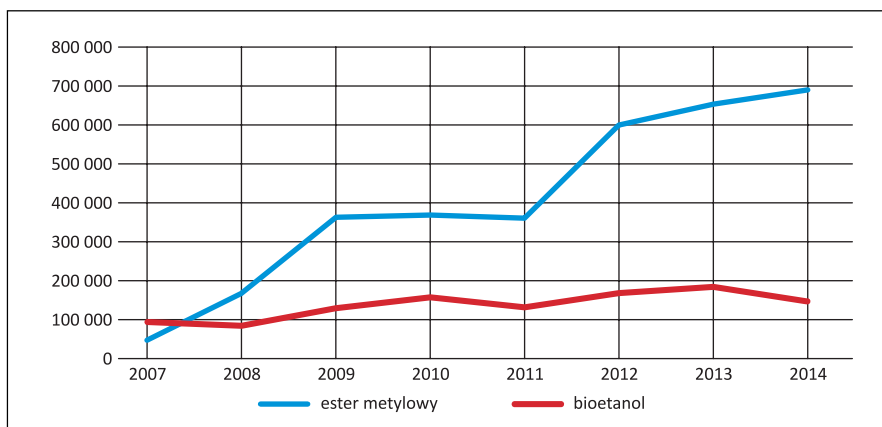
Tabela 8. Ilość biokomponentów wytworzonych i wprowadzonych do obrotu w Polsce* w latach 2007-2014, w tonach

Biokomponent	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ester metylowy	43.814	167.102	364.742	368.107	361.435	602.167	653.616	692.006
bioetanol	94.066	83.575	130.319	156.622	131.900	168.633	185.900	145.735

* Ilość biokomponentów wytworzonych oraz wprowadzonych do obrotu przez wytwórców wpisanych do rejestru prowadzonego przez Prezesa ARR, ustalone na podstawie sprawozdań kwartalnych wytwórców, przy czym wprowadzenie do obrotu oznaczało sprzedaż biokomponentów wyłącznie poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy.

Źródło: na podstawie danych pochodzących z raportów kwartalnych sporządzanych i udostępnionych przez Agencję Rynku Rolnego

Wykres 4.
Ilość biokomponentów wytworzonych i wprowadzonych do obrotu w Polsce w latach 2007-2014, w tonach



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 6.

Powyższe dane (tabela 8 i wykres 4) wskazują, że produkcja bioetanolu w latach 2007-2014 wahała się wąskich granicach między 100 a 200 tys. t, natomiast produkcja estru metylowego wzrosła w tym czasie znacząco do 700 tys. t. Jednak ogólny bilans produkcji i krajowego zużycia biokomponentów i biopaliw w Polsce jest dalece niezadowalający, a moce wytwórcze w tym zakresie są w dużej mierze niewykorzystane. Brak także zainteresowania rolników produkcją biopaliw na własne potrzeby. O pogarszającej się sytuacji w tej branży świadczy między innymi nie osiągnięcie w roku 2012, po raz pierwszy od wprowadzenia Narodowych Celów Wskaźnikowych³² w roku 2008, wskaźnika NCW.³³ Z założonego poziomu 6,65% osiągnięto 5,79%, a więc o niemal 13% mniej. Pogłębioną analizę przyczyn takiego stanu rzeczy można znaleźć w raporcie NIK z lutego 2014 r.³⁴

Należy więc podejmować dalsze kroki, by skutecznie realizować zamierzone cele, tym bardziej, że wiele spośród już podjętych działań daje przesłanki dla rozwoju sektora odnawialnych źródeł energii w Polsce.³⁵ Wśród istotnych czynników, które będą wpływać na zmiany w wykorzystaniu zielonej energii do 2020 r., wskazuje się na:

- rosnącą liczbę podmiotów gospodarczych oraz szybko rosnący rynek wewnętrzny, co powoduje dynamiczny wzrost gospodarczy,
- wzrost zapotrzebowania na energię odnawialną jako istotny cel polityki energetycznej,
- korzystne warunki naturalne dla rozwoju energii wiatrowej,
- konieczność zmniejszenia ilości biodegradowalnych odpadów komunalnych gromadzonych na składowiskach,³⁶
- przyjętą w planach budowę biogazowni rolniczych w każdej polskiej gminie,
- duży potencjał w zakresie pozyskania biomasy, biogazu,
- finansowe zachęty inwestycyjne dla producentów energii odnawialnej.

³² Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2007 r. w sprawie Narodowych Celów Wskaźnikowych na lata 2008-2013 (Dz. U. 2007 nr 110 poz. 757).

³³ Narodowy Cel Wskaźnikowy – minimalny udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych zużywanych w ciągu roku kalendarzowego w transporcie, liczony według wartości opałowej. NCW miał wynosić 5,75% w 2010 r., 6,20% w 2011 r., 6,65% w 2012 r. – do 7,10% w 2013 r. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2013 r. (Dz. U. poz. 918), które zastąpiło poprzedni akt, wskaźnik z roku 2013 został utrzymany na nie zmienionym poziomie do roku 2016, a na kolejne lata przyjęto: w r. 2017 – 7,80%, w 2018 – 8,50%.

³⁴ Informacja o wynikach kontroli *Stosowanie biopaliw i biokomponentów w transporcie*, NIK, Warszawa 2014.

³⁵ Więcej informacji: www.paiz.gov.pl/prawo/odnawialne_zrodla_energii (data dostępu; 25.11.2015.).

³⁶ Do roku 2020 musi nastąpić spadek ilości biodegradowalnych odpadów komunalnych do 35% oraz konieczna jest budowa zakładów termicznej obróbki odpadów.

Zakończenie

Od początku XXI wieku Polska włączyła się w nurt działań zmierzających do ograniczenia emisji do atmosfery szkodliwych substancji, w celu ograniczenia efektu cieplarnianego oraz poprawy jakości powietrza i minimalizacji szkód w środowisku, będących następstwem wydobywania i zamiany w energię paliw kopalnych. Dodatkowym impulsem dla intensyfikacji tych działań stało się przyjęcie przez UE pakietu klimatyczno-energetycznego, w którym zawarte zostały konkretne narzędzia prawne realizacji ww. celów w formie trzech dyrektyw: określającej cele i zadania w zakresie zmniejszania emisji gazów cieplarnianych, ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz promującej stosowanie energii ze źródeł odnawialnych, zakładającej zwiększenie udziału energii wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii w bilansie energii finalnej UE. W ślad za tym podjęto w Polsce szereg inicjatyw legislacyjnych, ekonomicznych i technicznych mających umożliwić realizację przez Polskę podjętych zobowiązań.

Przyjęta przez Sejm RP w lutym 2015 r. *ustawa o odnawialnych źródłach energii* (OZE), istotnie znowelizowana od 1.01.2016, dopuszcza stosowania nowatorskich rozwiązań technicznych, przy czym należy uwzględnić ponoszenie wysokich kosztów inwestycji, dostosowania się przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się przesyłaniem lub dystrybucją energii elektrycznej do wymogu przyłączania do sieci, na zasadzie równoprawnego traktowania i przyłączania, w pierwszej kolejności instalacji odnawialnego źródła energii. Wymaga to odpowiednich systemów wsparcia, będących gwarancją systematycznego rozwoju energetyki opartej na OZE.

Prof. zw. dr hab. Wanda Sułkowska, Katedra Zarządzania Ryzykiem i Ubezpieczeń UEK w Krakowie.

Piśmiennictwo

1. Dmowski A., Rosłaniec M., *Odnawialne źródła energii – możliwości i ograniczenia w warunkach polskich*, Instytut Elektroenergetyki, Politechnika Warszawska, Warszawa 2009; http://www.iea.cyf.gov.pl/nowa/images/stories/iea/ej/szkola_ej/referaty/zagadnienia_ogolne/2_A_Dmowski_odnawialne_zrodla.pdf.

2. Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającą i w następstwie uchylającą dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE; Dz. Urz. UE L 140 z 05.06.2009, str. 16, z późn. zm.
3. Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE; Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012, str. 1.
4. *Gospodarka paliwowo-energetyczna w latach 2009, 2010*, GUS, Warszawa 2012.
5. *Gospodarka paliwowo-energetyczna w latach 2011, 2012*, GUS, Warszawa 2013.
6. *Gospodarka paliwowo-energetyczna w latach 2012, 2013*, GUS, Warszawa 2014.
7. <http://csr.forbes.pl/180810,1,1.html>.
8. <http://ozerise.pl/pl/oze-w-gospodarstwach-rolnych-i-mikrosieciach>.
9. <http://www.gazetakrakowska.pl/artukul/9184397,szczyt-klimatyczny-w-paryzu-panstwa-przyjely-historyczne-porozumienie.id.t.html>.
10. <http://www.ieo.pl>.
11. http://www.kopernik.org.pl/fileadmin/user_upload/PROJEKTY_SPECJALNE/festiwal_przemiany/2015/Publikacja_Przemiany_230x270_gotowy_online_rozkl.pdf.
12. http://www.paiz.gov.pl/sektory/odnawialne_zrodla_energii.
13. <http://www.polskatimes.pl/artukul/9184397>.
14. https://ud.interia.pl/html/getattach.mid,34003,mpid,5,uid,9c1ec8979954d94a,min,0,nd,1?f=URE%20Biuletyn_nr_3_-_30_09_2015.pdf.
15. <https://www.doz.pl/czytelnia/a12022>.
16. https://www.google.pl/search?q=zarz%C4%85dzanie&oq=zarzad&aqs=chrome.1.69i57j0l5.7884j0j8&sourceid=chrome&es_sm=122&ie=UTF-8#q=zarz%C4%85dzanie+ryzykiem+ubezpieczenia+oze.
17. Marsh George P., *Man and Nature or Physical Georaphy as Modifeird by Human Action*, New York 1865; <https://books.google.pl/books?id=q-7wE-Qi0Gj0C&printsec=frontcover&hl=pl#v=onepage&q&f>.
18. *Możliwości wykorzystania odnawialnych źródeł energii w Polsce do roku 2020*, Opracowanie wykonane na zlecenie Departamentu Energetyki Ministerstwa Gospodarki na podstawie umowy nr II/100/P/7501/07/DE z dn. 15 października 2007 r. Instytut Energii Odnawialnej, Warszawa 2007.
19. *Odnawialne źródła energii. Rolnicze surowce energetyczne*, red. Barbara Kołodziej, Mariusz Matyka, wyd. PWRiL, Poznań 2012.
20. *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Załącznik do uchwały nr 202/2009 Rady Ministrów z dnia 10 listopada 2009 r.
21. *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Załącznik do uchwały nr 202/2009 Rady Ministrów z dnia 10 listopada 2009 r.
22. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2007 r. w sprawie Narodowych Celów Wskaźnikowych na lata 2008-2013 (Dz. U. 2007 nr 110 poz. 757).
23. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2013 r. (Dz. U. poz. 918).

24. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 18 października 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii (Dz. U. z 2012 r., poz. 1229).
25. Steffen Will, Crutzen Paul J., McNeill John R., *The Anthropocene: Are Humans Now Overwhelming the Great Forces of Nature?*, *Ambio* Vol. 36, No. 8, December 2007, Royal Swedish Academy of Sciences 2007, <http://www.ambio.kva.se>.
26. Stoermer Eugene F. Crutzen Paul J., The „Anthropocene”; <http://www.igbp.net/download/18.316f18321323470177580001401/NL41.pdf>.
27. *Stosowanie biopaliw i biokomponentów w transporcie*, NIK, Warszawa 2014.
28. Strupczewski Grzegorz, *Ubezpieczenie elektrowni wiatrowej – innowacje produktowe towarzystw ubezpieczeń wobec wyzwań energetyki odnawialnej, Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*, Kwartalnik Nr 47/2013 r. s. 23-42.
29. *Udział energii elektrycznej z OZE w krajowej sprzedaży energii elektrycznej odbiorcom końcowym w latach 2005-2014*, stan na 30.06.2015, Urząd Regulacji Energetyki, <http://www.ure.gov.pl/pl/rynki-energii/energia-elektryczna/odnawialne-zrodla-ener/potencjal-krajowy-oze/5754,Udzial-energii-elektrycznej-z-OZE-w-krajowej-sprzedazy-energii-elektrycznej-odbi.html>.
30. *Urząd Regulacji Energetyki*, za http://www.paiz.gov.pl/sektory/odnawialne_zrodla_energii.
31. Tytko Ryszard, *Urządzenia i systemy energetyki odnawialnej*, wydanie VII, wyd. TSwP, Kraków 2016.
32. Ustawa z 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*, tekst jedn. Dz. U. 2006 Nr 156 poz. 1118.
33. Ustawa z 10 kwietnia 1997 roku – *Prawo Energetyczne*, Dz. U. 2006 Nr 89, poz. 625 z późn. zm.
34. Ustawa z 16 kwietnia 2004 roku *Prawo o ochronie przyrody*, tekst jedn Dz. U. 2013.627.
35. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. *o odnawialnych źródłach energii*; Dz. U. z 3.04.2015 r. poz. 478, z późn. zm.
36. Wiśniewski G., *Patriotyzm gospodarczy, czyli pierwsze 3000 mikroinstalacji odnawialnych źródeł energii*, <http://www.ieo.pl/pl/aktualnosci/1071-patriotyzm-gospodarczy-czyli-pierwsze-3000-mikroinstalacji-odnawialnych-rodze-energii.html>.

*Prof. Wanda Sułkowska, PhD
Department of Risk Management and Insurance
Cracow University of Economics*

Risk management in renewable energy collection and its use in polish agriculture Abstract

The purpose of the article is to outline the condition of Polish renewable energy market at the beginning of a new stage in its development. The article also summarizes the achievements in this area up to this point. Particular attention was paid to the role of renewable energy sources in Polish agriculture because of a large share of renewable sources of agricultural origin.

Poland is taking a variety of initiatives to intensify the production of energy from renewable sources. In addition to active support of the development of renewable energy sources in Poland, it is important to create the right economic environment in which all the parties involved can operate (i.e. manufacturers and producers of „green” energy, its consumers and distributors as well as direct users). That is why it is very important to offer opportunities to manage risks associated with the production and use of renewable energy sources in Polish agriculture in particular to its manufacturers.

Keywords: Renewable energy sources, collection of renewable energy, the role of renewable energy in agriculture.

*dr Tomasz Jedynak**

O potrzebie dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego rolników. Część II.

Streszczenie

W obliczu niskich świadczeń emerytalnych rolników, które pozostają nieadekwatne do poziomu dochodów tej grupy zawodowej, mając na uwadze ograniczone możliwości przeprowadzenia gruntownej reformy rolniczego ubezpieczenia społecznego, w opracowaniu podjęto problematykę dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego rolników. Struktura opracowania obejmuje pięć części. We wprowadzeniu nakreślono główne cele badań. W pierwszym punkcie przeanalizowano sytuację ekonomiczną polskich gospodarstw rolnych. W drugim punkcie zawarto syntetycznie informacje dotyczące wysokości świadczeń z systemu emerytalnego rolników. W ramach trzeciego punktu uzasadniono konieczność dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego rolników oraz zidentyfikowano metody (instrumenty), które mogą temu służyć. W podsumowaniu zestawiono wnioski wysunięte na podstawie przeprowadzonych analiz oraz wskazano kierunki dalszych badań związanych z podjętą problematyką.

Słowa kluczowe: dodatkowe zabezpieczenie emerytalne, emerytury rolnicze, III filar.

* dr Tomasz Jedynak, Katedra Zarządzania Ryzykiem i Ubezpieczeń, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

1. Wprowadzenie

Debata o systemie ubezpieczenia emerytalnego rolników skłania ku podjęciu w opracowaniu problematyki wysokości świadczeń emerytalnych tej grupy społecznej. W toku wstępnych analiz sformułowano problem badawczy, który może być przedstawiony w postaci pytań: *Czy obecnie funkcjonujący system zabezpieczenia emerytalnego rolników gwarantuje im otrzymywanie świadczeń emerytalnych na satysfakcjonującym ich poziomie? Jeżeli nie, to za pomocą jakich dodatkowych instrumentów rolnicy mogą samodzielnie zapewnić sobie pożądaną wysokość przyszłych emerytur?* Z tak zdefiniowanego problemu badawczego wynika główny cel badań autora, którym jest uzasadnienie potrzeby dodatkowego (dobrowolnego) zabezpieczenia emerytalnego rolników.

Do realizacji głównego celu sformułowano cele szczegółowe badań, stanowiące jego integralne komponenty, do których należą:

- 1) dokonanie charakterystyki ubezpieczenia społecznego rolników, z uwzględnieniem procesu jego ewolucji na przestrzeni minionych kilkudziesięciu lat;
- 2) przedstawienie zasad opłacania składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe rolników oraz prezentacja wysokości świadczeń wypłacanych w ramach tego ubezpieczenia;
- 3) określenie sytuacji ekonomicznej polskich gospodarstw rolnych;
- 4) weryfikacja potencjału ekonomicznego gospodarstw rolnych w kontekście obciążenia obowiązkową składką na ubezpieczenie emerytalno-rentowe oraz możliwości ponoszenia przez nie kosztów dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego;
- 5) identyfikacja i charakterystyka form dobrowolnego zabezpieczenia emerytalnego rolników.

W I opracowaniu Autora, opublikowanym w 54 wydaniu, podsumowano rezultaty badań o charakterze teoretycznym, które dotyczyły głównie ewolucji oraz funkcjonowania ubezpieczenia emerytalnego rolników, a także wysokości świadczeń wypłacanych rolnikom w ramach tego systemu.¹ Na II część opracowania składają się rezultaty badań empirycznych i wyniki autorskiej syntezy, mającej na celu sformułowanie wniosków o charakterze aplikacyjnym. Co istotne, formułowane w opracowaniu spostrzeżenia i wnioski wynikają z rezultatów badań omówionych w obu wspomnianych publikacjach. Stąd też, w opinii autora, publikacje te powinny być traktowane jako integralna całość.

¹ T. Jedynak, *Funkcjonowanie systemu zabezpieczenia emerytalnego rolników*, Materiały i Studia, Nr 54, KRUS, Warszawa 2015.

W niniejszym opracowaniu w pierwszej kolejności przeprowadzona została analiza potencjału ekonomicznego gospodarstw rolnych, ze szczególnym uwzględnieniem ich sytuacji dochodowej. Następnie, nawiązując do pierwszej części badań, syntetycznie omówiono wysokość świadczeń emerytalnych rolników. W dalszej kolejności, na podstawie przeprowadzonych analiz, uzasadniono konieczność dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego rolników, czego logicznym następstwem było przedstawienie potencjalnych instrumentów, jakie mogą temu służyć. Najistotniejsze spostrzeżenia oraz wnioski aplikacyjne wynikające z przeprowadzonej analizy zostały zawarte w podsumowaniu.

2. Sytuacja ekonomiczna polskich gospodarstw rolnych

W 2013 r. ludność zamieszkująca obszary wiejskie w Polsce liczyła 15,197 mln osób, z czego ok. 66,2% stanowiły osoby w wieku 18-64 lat, 13,1% – osoby powyżej 65 roku życia, a 20,7% – dzieci i młodzież poniżej 18 lat.² Spośród ogółu mieszkańców wsi zaledwie 15,3%, tj. 2,216 mln osób, stanowiły osoby pracujące na własny rachunek w gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie, które – traktowane jako względnie jednolita grupa społeczno-zawodowa – stanowią podmiot badań niniejszego opracowania.³

Według ostatniego Spisu Rolnego, w Polsce funkcjonuje 1,89 mln indywidualnych gospodarstw rolnych prowadzących działalność rolniczą⁴ (por. Tabela 1). Zajmują one łączną powierzchnię 14,97 mln ha, co oznacza, że przeciętne gospodarstwo liczy 7,92 ha. W strukturze agrarnej polskiego rolnictwa zdecydowanie dominują gospodarstwa o powierzchni poniżej 5 ha (63,5% ogółu gospodarstw rolnych prowadzących działalność rolniczą). Gospodarstw zajmujących powierzchnię powyżej 15 ha jest natomiast zaledwie 196 tys. (10,2% ogółu gospodarstw rolnych prowadzących

² *Rocznik statystyczny rolnictwa 2014*, GUS, Warszawa 2014, (http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5515/6/8/1/rocznik_statystyczny_rolnictwa_2014.pdf), s. 108, dostęp 17 marca 2015 r.

³ *Ibidem*, s. 125.

⁴ *Powszechny spis rolny. Raport z wyników*, GUS, Warszawa 2011, (http://stat.gov.pl/download/cps/rde/xbcr/gus/rl_psr_raport_z_wynikow_PSR_2010_260711.pdf), s. 66, dostęp 31 października 2014 r. Przy czym podkreślenia wymaga fakt, że w statystykach GUS pojęcie indywidualnych gospodarstw rolnych nie jest tożsame z pojęciem indywidualnych gospodarstw rolnych prowadzących działalność rolniczą.

działalność rolniczą).⁵ Prezentując wielkość gospodarstw rolnych w kontekście ich sytuacji ekonomicznej warto odnotować, że zgodnie z danymi GUS przeciętna wartość produkcji globalnej z 1 ha użytków rolnych w gospodarstwach indywidualnych wynosi 6 792 PLN, z czego ok. 2 720 PLN stanowi wartość dodana brutto.⁶

Tabela 1. Struktura gospodarstw prowadzących działalność rolniczą

	Razem	> 1 ha	1 ha- 5 ha	5 ha- 10 ha	10 ha- 15 ha	15 ha- 20 ha	20 ha- 30 ha	30 ha- 50 ha	50 ha- 100 ha	> 100 ha
Powierzchnia [ha]	1 887	406	792	346	151	72	61	35	17	7
Odsetek [%]	100	21,5	42,0	18,3	8,0	3,8	3,2	1,9	0,9	0,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie Powszechny spis rolny. Raport z wyników, GUS, Warszawa 2011, (http://stat.gov.pl/download/cps/rde/xbcr/gus/rl_psr_raport_z_wynikow_PSR_2010_260711.pdf), s. 66, dostęp 31 października 2014 r.

Zgodnie z szacunkami GUS, przeciętny miesięcznych dochód rozporządzalny w gospodarstwie rolniczym wynosi 4 749,75 PLN i jest ponad 30% wyższy od średniego dochodu rozporządzalnego obliczonego dla wszystkich gospodarstw domowych w Polsce (por. Tabela 2). Co więcej, ze statystyk wynika, że dochód rozporządzalny przypadający na jedno gospodarstwo rolne jest niemal 12% wyższy od dochodu generowanego przez gospodarstwa pracowników i jedynie 6% niższy od dochodu gospodarstw utrzymujących się z pracy na własny rachunek.⁷ Na pierwszy rzut oka można zatem wnioskować o bardzo dobrej sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych, co przeczy ogólnie rozpowszechnionej opinii na ten temat. W rzeczywistości dopiero dokładniejsza analiza, uwzględniająca dochód w przeliczeniu na jedną osobę w gospodarstwie, a nie na całe gospodarstwo, odzwierciedla rzeczywistą sytuację majątkową mieszkańców gospodarstw rolniczych.⁸ Zgodnie z tą miarą, na jedną osobę zamieszkujejącą gospodarstwo rolne przypada miesięcznie 1 156,13 PLN, co odpowiada

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Rocznik...*, s. 145.

⁷ *Budżety gospodarstw domowych w 2013 r.*, GUS, Warszawa 2014, (http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5486/9/8/1/budzety_gospodarstw_domowych_2013.pdf), s. 100, dostęp 31 października 2014 r.

⁸ Przekiętne gospodarstwo rolnicze liczy 4,02 osób, podczas gdy średnia liczba osób w gospodarstwach domowych ogółem jest równa 2,76. Za: *Budżety...*, s. 78, dostęp 31 października 2014 r.

89% dochodu rozporządzalnego na osobę w gospodarstwach domowych pracowników oraz 73% analogicznej miary dla gospodarstw osób pracujących na własnych rachunek.

Tabela 2. Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny w gospodarstwach domowych

Wyszczególnienie	dochód rozporządzalny na 1 gospodarstwo domowe [PLN]	dochód rozporządzalny na 1 osobę w gospodarstwie [PLN]
Gospodarstwa pracowników	4 254,01	1 305,88
Gospodarstwa rolników	4 749,75	1 156,13
Gospodarstwa pracujących na własnych rachunek	5 060,19	1 581,05
Gospodarstwa emerytów i rencistów	2 467,96	1 328,65
Gospodarstwa domowe ogółem	3 586,35	1 299,07

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznik statystyczny rolnictwa 2013, GUS, Warszawa 2013, (http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5515/6/7/7/rs_rocznik_rolnictwa_2013.pdf), s. 222, dostęp 31 października 2014 r., Budżety gospodarstw domowych w 2013 r., GUS, Warszawa 2014, (http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5486/9/8/1/budzety_gospodarstw_domowych_2013.pdf), s. 100, dostęp 31 października 2014 r.

Bliższych informacji na temat struktury dochodów polskich gospodarstw rolnych dostarczają badania Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego, prowadzone w ramach europejskiego systemu zbierania i wykorzystywania danych rachunkowych z gospodarstw rolnych FADN (ang. *Farm Accountancy Data Network*).⁹ W ramach FADN, ze względu na kryterium wielkości ekonomicznej, gospodarstwa rolnicze klasyfikuje się w ramach jednej z sześciu kategorii.¹⁰ Szczegółowe informacje na temat średnich wartości produkcji oraz dochodów uzyskiwanych przez gospodarstwa rolnicze w ramach

⁹ Więcej informacji o FADN na stronie: *System zbierania i wykorzystywania danych rachunkowych z gospodarstw rolnych*, (<http://fadn.pl/>), dostęp 31 października 2014 r.

¹⁰ Kategoria bardzo „bardzo małe” obejmuje gospodarstwa rolnicze, dla których wielkość tzw. Standardowej Produkcji mieści się w przedziale od 2 000 do 8 000 EUR (na marginesie warto zauważyć, że zdefiniowanie dolnej granicy wielkości gospodarstwa rolnego w najniższej kategorii powoduje pominięcie w badaniach najmniejszych gospodarstw). Gospodarstwa „małe” charakteryzują się wielkością produkcji od 8 000 EUR do 25 000 EUR, „średnio małe” – od 25 000 EUR do 50 000 EUR, „średnio duże” – od 50 000 EUR do 100 000 EUR, „duże” od 100 000 do 500 000 EUR, a „bardzo duże” – powyżej 500 000 EUR.

poszczególnych kategorii FADN przedstawiono w tabeli 3. Odnosząc do danych zawartych w tabeli, przeciętną wartość rocznych dochodów gospodarstw domowych pracowników (51 048,12 PLN) oraz gospodarstw domowych osób pracujących na własny rachunek (60 722,28 PLN), zauważyć można, że gospodarstwa z kategorii średnio-małe i większych są, ogólnie rzecz biorąc, lepiej sytuowane od przeciętnych gospodarstw pracowników i przedsiębiorców. Gospodarstwa te stanowią ok. 14,4% ogółu gospodarstw rolnych objętych badaniem FADN.¹¹ Warto również zauważyć, że o ile średni dochód na pełnozatrudnioną osobę z rodziny rolnika w gospodarstwach bardzo małych i małych nie przekraczał 22 tys. PLN w skali roku, to – przyjmując za punkt odniesienia przeciętne roczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej wynoszące w 2012 r. 42 260,04 PLN – dla większych gospodarstw kształtował się on już na poziomie, który można określić jako co najmniej zadowalający.

Tabela 3. Wybrane charakterystyki polskich gospodarstw rolnych w 2013 r. wg FADN

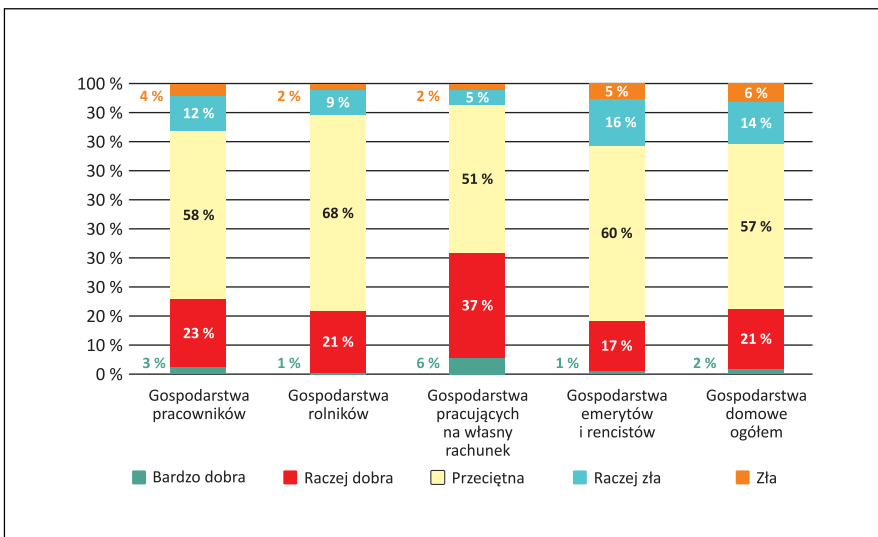
Kategoria ekonomiczna gospodarstwa wg klasyfikacji ES6	Przeciętna powierzchnia gospodarstwa [ha]	Liczba gospodarstw [szt]	Wartość produkcja na 1 gospodarstwo [PLN]	Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego [PLN]	Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego na osobę pełnozatrudnioną z rodziny rolnika [PLN]
Bardzo małe	8,91	305 881	39 312,49	13 886,44	10 118,48
Małe	16,32	326 060	88 463,58	35 855,27	21 932,66
Średnio-małe	32,67	72 660	225 193,02	89 789,55	49 408,44
Średnio-duże	56,61	21 600	457 520,65	176 567,89	91 286,33
Duże	138,65	10 391	1 292 916,62	398 144,24	177 502,91
Bardzo duże	928,99	1 451	8 860 832,27	1 183 829,31	349 776,65

Źródło: opracowanie własne na podstawie: System zbierania i wykorzystywania danych rachunkowych z gospodarstw rolnych – Polski FADN, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy 2014, (<http://fadn.pl/publikacje/szeregi-czasowe>), dostęp 31 października 2014 r.

¹¹ Uwzględniając uwagę sformułowaną w poprzednim przypisie, oznacza to, że w całej populacji gospodarstw rolniczych w Polsce faktyczny odsetek gospodarstw o tak dobrej sytuacji ekonomicznej jest mniejszy.

W kontekście analizy dochodów gospodarstw domowych rolników niezwykle interesująca wydaje się być subiektywna ocena sytuacji materialnej tych gospodarstw, dokonywana przez samych rolników. W porównaniu do gospodarstw pracowników oraz gospodarstw pracujących na własny rachunek, zdecydowanie rzadziej oceniają one swoją sytuację ekonomiczną jaką złą (1% badanych gospodarstw) oraz raczej złą (21%), wskazując jednocześnie, że kształtuje się ona w przeważającej mierze na przeciętnym poziomie (68%). Warto również odnotować, że przedstawiciele 11% gospodarstw rolnych oceniają swoją sytuację ekonomiczną jak bardzo dobrą lub raczej dobrą.¹²

Rysunek 1.
Subiektywna ocena sytuacji materialnej gospodarstw domowych w Polsce



Źródło: *Budżety gospodarstw domowych w 2013 r.*, GUS, Warszawa 2014, (http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5486/9/8/1/budżety_gospodarstw_domowych_2013.pdf), s. 247, dostęp 31 października 2014 r.

W obliczu przywołanych informacji oraz danych statystycznych, uzasadnione wydaje się być zatem twierdzenie, że w Polsce istnieje stosunkowo liczna grupa gospodarstw rolnych charakteryzujących się sytuacją eko-

¹² *Budżety...*, s. 247.

nomiczną, która pozwala na kreowanie oszczędności, mogących finansować bieżące inwestycje bądź przyszłą konsumpcję po zaprzestaniu aktywności zawodowej. Zamieszkujący i pracujący w tych gospodarstwach stanowią potencjalną grupę osób, które – jak zostanie dowiedzione w dalszej części pracy – powinny być zainteresowane zapewnieniem sobie dodatkowego, wykraczającego poza rozwiązania systemowe, zabezpieczenia emerytalnego.

3. Wysokość świadczeń z systemu emerytalnego rolników

Tematyka funkcjonowania systemu emerytalnego rolników oraz wysokości świadczeń emerytalnych przyznawanych uprawnionym członkom gospodarstw rolnych została szczegółowo omówiona w opracowaniu „*O potrzebie dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego rolników. Część I. Funkcjonowanie systemu zabezpieczenia emerytalnego rolników*”, będącym podsumowaniem pierwszej części badań nad dodatkowym zabezpieczeniem emerytalnym rolników przeprowadzonych przez autora.¹³ W celu zachowania czytelności wyводу oraz klarowności argumentacji przedstawionej w dalszej części tekstu, zdecydowano jednak, że w tym miejscu należy w sposób syntetyczny przytoczyć wybrane rezultaty analiz przeprowadzonych w tym temacie.

W tabeli 4 zestawiono przeciętną wysokość świadczeń emerytalnych wypłacanych przez KRUS w latach 2004-2013 z wysokością emerytury podstawowej (minimalnej emerytury z FUS), średniej wysokości emerytury pobieranej przez ubezpieczonych w systemie pracowniczym oraz przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce. Godnym uwagi jest, iż przeciętna emerytura wypłacana przez KRUS była w 2013 r. niemal dwukrotnie niższa od przeciętnego świadczenia z ZUS. Co więcej, na przestrzeni analizowanego okresu (2004-2013) relacja przeciętnego świadczenia emerytalnego z KRUS do przeciętnej emerytury z ZUS zmniejszyła się niemal o 10 proc. Warto również odnotować, że podobna tendencja miała miejsce w przypadku relacji przeciętnego świadczenia emerytalnego z KRUS do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce. Odnosząc te wielkości do danych dotyczących średnich dochodów w różnych typach gospodarstw domowych zawartych w tabeli 2, zauważyć można, że obecnie różnicowanie poziomu emerytur pracowników i osób prowadzących dzia-

¹³ T. Jedynak, *op. cit.*

łałność gospodarczą oraz rolników jest znacznie większe niż mogłoby to wynikać z poziomu ich dochodów. Niewątpliwie jedną z głównych przyczyn tego stanu rzeczy są istotne różnice w konstrukcji powszechnego i rolniczego systemu emerytalnego.¹⁴

Tabela 4. Wysokość świadczeń emerytalnych z KRUS

	Przeciętne świadczenie emerytalne z KRUS [PLN]	Emerytura podstawowa [PLN]	Średnia emerytura z ZUS [PLN]	Relacja przeciętnego świadczenia emerytalnego z KRUS do przeciętnej emerytury z ZUS [%]	Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce [PLN]	Relacja przeciętnego świadczenia emerytalnego z KRUS do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce [%]
2004	785,18	526,58	1 288,59	60,93	2 289,57	34,29
2005	793,75	562,58	1 305,75	60,79	2 380,29	33,35
2006	841,03	597,46	1 360,52	61,82	2 477,23	33,95
2007	852,2	597,46	1 396,88	61,01	2 691,03	31,67
2008	675,78	636,29	1 523,05	44,37	2 943,88	22,96
2009	796,2	675,1	1 651,21	48,22	3 102,96	25,66
2010	839,72	706,29	1 755,19	47,84	3 224,98	26,04
2011	873,19	728,18	1 844,66	47,34	3 399,52	25,69
2012	941,7	799,18	1 938,09	48,59	3 521,67	26,74
2013	999,46	831,15	1 954,20	51,14	3 650,06	27,38

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Kwartalnych informacji statystycznych KRUS za lata 2004-2013, KRUS, (<http://www.krus.gov.pl/niezbednik/statystyki/>), dostęp 28 października 2014 r.; Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w latach 1950-2013, GUS 2014, (http://old.stat.gov.pl/gus/5840_1630_PLK_HTML.htm), dostęp 28 października 2014 r. oraz Emerytury i renty w 2012 r., GUS 2012, (http://old.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PW_emerytury_i_renty_w_2012.pdf), dostęp 28 października 2014 r.

Abstrahując od szeroko komentowanej w literaturze dyskusji dotyczącej funkcjonowania rolniczego systemu emerytalnego,¹⁵ warto przyjrzeć się przytoczonym danym dotyczącym dochodów uzyskiwanych przez rolni-

¹⁴ Por. Jedynak T., *O potrzebie dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego rolników. Część I...*

¹⁵ Patrz np. A. Pędziński, *Wybrane problemy z ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego rolników*, Ubezpieczenia w Rolnictwie, Materiały i Studia, Nr 36, KRUS, Warszawa 2010, s. 67-74; A. Szymecka-Wesołowska, *O potrzebie reformy systemu ubezpieczenia społecznego rolników – głos w dyskusji*, Ubezpieczenia w Rolnictwie, Materiały i Studia, Nr 36, KRUS, Warszawa 2010, s. 89-104; W. Jagła, *Problemy z reformą systemu ubezpieczenia społecznego rolników*, Ubezpieczenia w Rolnictwie, Materiały i Studia, Nr 37, KRUS, Warszawa 2010, s. 100-124. M. Podstawka, *ZUS i KRUS w sektorze finansów publicznych i w innych kontekstach porównawczych*, Ubezpieczenia w Rolnictwie, Materiały i Studia, Nr 50, KRUS, Warszawa 2014, s. 8-24.

ków, wysokości pobieranych przez nich świadczeń emerytalnych oraz wysokości wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe rolników. Analizując te dane można wysunąć przypuszczenie, że istnieje stosunkowo liczna grupa rolników, którzy nie tylko byliby zainteresowani wyższymi świadczeniami emerytalnymi, ale również byliby skłonni do poniesienia dodatkowych kosztów z tym związanych. Mając na uwadze ograniczone możliwości głębokiej reformy ubezpieczenia społecznego rolników, która mogłaby wpłynąć na zróżnicowanie wysokości świadczeń wypłacanych ubezpieczonym, najwłaściwszym rozwiązaniem dla wskazanej grupy rolników wydaje się być rozważenie wykorzystania przez nich z form dodatkowego (pozasystemowego) zabezpieczenia emerytalnego.

4. Formy dobrowolnego zabezpieczenia emerytalnego rolników

Z dotychczasowych rozważań wynika, że część rolników, chcąc w przyszłości – po zaprzestaniu aktywności zawodowej – zapewnić sobie dochód na poziomie gwarantującym im podobną jak obecnie stopę życia, musi zdecydować się na wykorzystanie instrumentów zabezpieczenia emerytalnego wykraczających poza obowiązkowy system ubezpieczenia emerytalno-rentowego. Mając na uwadze przedstawioną sytuację ekonomiczną polskich gospodarstw rolnych, a także wysokość świadczeń wypłacanych z KRUS, powyższe spostrzeżenie w zasadzie należałoby odnieść wyłącznie do dobrze usytuowanych rolników, którzy są w stanie wygenerować nadwyżki finansowe i przeznaczyć je na przyszłą konsumpcję. Ponadto, należy zaznaczyć, że to właśnie ta grupa najmocniej będzie odczuwać w przyszłości wysoce redystrybucyjny charakter ubezpieczenia społecznego rolników, którego efektem jest minimalne zróżnicowanie wysokości świadczeń emerytalnych. Obowiązujący sposób ustalania wysokości tych świadczeń spowoduje bowiem, że po zaprzestaniu aktywności zawodowej, rolnicy osiągający dziś wyższe dochody niż przeciętna, staną w obliczu zatrważająco niskiej stopy zastąpienia. Nie oznacza to bynajmniej, że rolnicy posiadający małe gospodarstwa rolne nie muszą się interesować pozasystemowymi formami zabezpieczenia emerytalnego. Przeciwnie, niska wysokość świadczeń z KRUS powoduje, że również ta grupa rolników może być w przyszłości zagrożona ryzykiem niskiej stopy zastąpienia, a w skrajnych przypadkach również ryzykiem niedostatku.

Sugerowana w opracowaniu konieczność dodatkowego dobrowolnego zabezpieczenia emerytalnego rolników wymaga przedstawienia instrumentów mogących temu służyć. Koncepcja uzupełniającego zabezpieczenia emerytalnego rolników jest zbliżona do idei tzw. III filara powszechnego systemu emerytalnego. Zgodnie z założeniami tego systemu, III filar stanowią dobrowolne oszczędności ubezpieczonych, dokonywane z myślą o przyszłej emeryturze. Na filar ten można spojrzeć w dwojaki sposób.¹⁶ Przyjmując wąski punkt widzenia należałoby uznać, że składają się na niego wyłącznie promowane przez państwo poprzez system ulg i zwolnień podatkowych formy oszczędzania na przyszłą emeryturę. Obecnie wyróżnić można trzy takie instrumenty: pracownicze programy emerytalne (PPE), indywidualne konta emerytalne (IKE), oraz indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego (IKZE). Przyjmując z kolei szerszą perspektywę, do trzeciego filara można zaliczyć wszelkie oszczędności i inwestycje ubezpieczonych dokonywane w celu gromadzenia kapitału lub mienia z myślą o ich wykorzystaniu (spieniężeniu) po zaprzestaniu aktywności zawodowej. Zgodnie z tym podejściem, do trzeciego filara zaliczyć należałoby nie tylko instrumenty promowane przez państwo, ale również wszelkie inne formy alokacji dochodu w cyklu życia.

W ramach wskazanych powyżej promowanych przez państwo instrumentów dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego, w przypadku rolników zastosowania mogą mieć jedynie zindywidualizowane formy oszczędzania na przyszłą emeryturę IKE oraz IKZE. Rolnicy indywidualni, stanowiący podmiot rozważań, nie pracują bowiem na podstawie umowy o pracę i nie mogą oszczędzać w ramach PPE, które z założenia tworzone są przez pracodawców dla pracowników. IKE i IKZE prowadzone są na podstawie umowy zawartej przez oszczędzającego z instytucją finansową (może to być: bank, fundusz inwestycyjny, dobrowolny fundusz emerytalny, zakład ubezpieczeń bądź zagraniczna instytucja finansowa). Najistotniejsze cechy IKE oraz IKZE syntetycznie przedstawiono w tabeli 5.

Dla rolników jedyną korzyścią finansową związaną z posiadaniem IKE lub IKZE jest zwolnienie z podatku od zysków kapitałowych – rolnicy indywidualni nie płacą podatku dochodowego, w związku z czym nie mają podstawy do odliczania od podstawy opodatkowania dokonywanych wpłat na IKZE, a brak opodatkowania wypłat z IKE nie jest z ich punktu widzenia istotną zachętą.

Wśród alternatywnych względem promowanych przez państwo form dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego wskazać można dwie grupy

¹⁶ Por. T. Jedynak, *Charakterystyka systemu emerytalnego w ramach powszechnego ubezpieczenia społecznego*, w: *System ubezpieczeń społecznych*, pod red. W. Sułkowskiej, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2014, s. 59-60.

metod. Do pierwszej grupy należą oferowane przez zewnętrzne podmioty (głównie instytucje finansowe) instrumenty służące do lokowania i pomnażania generowanych nadwyżek finansowych. Mogą to być m.in. różnego rodzaju inwestycje dokonywane w ramach rynku kapitałowego (np. zakup instrumentów finansowych, takich jak akcje czy obligacje, gromadzenie środków w funduszach inwestycyjnych), gromadzenie środków w ramach ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym lub ubezpieczenia rentowego, oszczędzanie na lokacie bankowej (np. w ramach tzw. planów systematycznego oszczędzania), a także inwestycje w nieruchomości lub dzieła sztuki. Co istotne, metody te nie są w żaden szczególny sposób dedykowane rolnikom, a ich ewentualne wykorzystanie w zasadzie zależy wyłącznie od posiadanych środków finansowych.

Tabela 5. Indywidualne konta emerytalne i indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego

Wyszczególnienie	IKE	IKZE
Limit wpłat w roku kalendarzowym	3-krotność przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok (2014 r. – 11 238 PLN).	1,2-krotność przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok (2014 r. – 4 495,20 PLN).
Opodatkowanie	Wpłata podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych na zasadach ogólnych. Wpłata zwolniona z podatku dochodowego od osób fizycznych.	Wpłata zwolniona z podatku dochodowego od osób fizycznych. Wpłata podlega opodatkowaniu zryczałtowanym podatkiem dochodowym od osób fizycznych w wysokości 10% przychodu.
Podatek od zysków kapitałowych	Zysk z inwestowania zgromadzonych środków nie podlega opodatkowaniu podatkiem od zysków kapitałowych.	
Dziedziczenie	Środki podlegają dziedziczeniu i są zwolnione z podatku od spadków i darowizn.	
	Wpłata bez podatku dochodowego.	Osoby dziedziczące są zobowiązane do zapłaty podatku dochodowego w wysokości 10% przychodu.

Źródło: opracowanie własne.

Drugą grupę metod dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego stanowią mechanizmy, które opierają się na inwestowaniu osiągniętych nadwyżek finansowych we własny majątek, z myślą o jego wykorzystaniu po zaprzestaniu aktywności zawodowej. Do mechanizmów tego typu zaliczają w szczególności odwrócony kredyt hipoteczny oraz rentę dożywotnią. Instrumenty te mają na celu uwolnienie kapitału zakumulowanego w posiadanej nieruchomości w zamian za przekazanie prawa własności posiada-

nej nieruchomości.¹⁷ Co istotne, oba te instrumenty jak do tej pory nie cieszą się w Polsce dużą popularnością. Mając jednak na uwadze powszechny brak przezorności emerytalnej rolników, a także nasilającą się migrację młodych ze wsi do miast, można oczekiwać, że w przyszłości produkty tego typu będą zyskiwały na popularności.

Omawiając potencjalne metody zabezpieczenia emerytalnego rolników, należy również wspomnieć o umowach o dożywocie, które niegdyś stanowiły jedyną dostępną dla mieszkańców wsi formę zabezpieczenia na starość. Umowa o dożywocie nakłada na nabywcę przekazywanej nieruchomości obowiązek dożywotniego utrzymania zbywcy (dożywotnika), który powinien zostać przyjęty jako domownik i mieć zapewnione wyżywienie, ubranie, miejsce do mieszkania, światło oraz opał, a także pomoc lekarską.¹⁸ W uproszczeniu umowa o dożywocie może być traktowana jako sformalizowana forma pewnego rodzaju umowy pokoleniowej, w ramach której dorosłe dzieci, przejmując w posiadanie gospodarstwo rolne, biorą na siebie ciężar utrzymania rodziców.

Metodą zabezpieczenia emerytalnego rolników o zbliżonym do umowy dożywocia charakterze są tzw. bezpośrednie inwestycje we własne gospodarstwo rolne.¹⁹ W przeciwieństwie do umowy o dożywocie wymagają one jednak celowego działania rolnika w trakcie jego aktywności zawodowej. Przy czym działania te polegają na inwestowaniu w rozwój posiadanego gospodarstwa (np. nabywanie nieruchomości, rozbudowa parku maszynowego itp.). Przyjmuje się, że nadrzędnym celem inwestycji we własne gospodarstwo rolne jest dążenie do wzrostu jego ekonomicznej wartości oraz do zwiększenia efektywności pracy osób w nim pracujących. W odniesieniu do zabezpieczenia emerytalnego, inwestycje we własne gospodarstwo rolne sprowadzają się więc do inwestycji w miejsca pracy swoich następców (dzieci), którzy w przyszłości będą utrzymywać wspólne gospodarstwo. Oznacza to więc, że mądrze dokonywane inwestycje we własne gospodarstwo rolne mogą przyczynić się do podniesienia stopy życiowej na emeryturze.

¹⁷ Przy czym, podstawowa różnica pomiędzy odwróconym kredytem hipotecznym, a rentą dożywotnią polega na momencie przeniesienia prawa własności nieruchomości na drugą stronę umowy (instytucja finansowa). W przypadku odwróconego kredytu hipotecznego przeniesienie prawa własności następuje po śmierci właściciela nieruchomości, a przy rencie dożywotniej – bezpośrednio po zawarciu umowy. Szerzej na temat odwróconego kredytu hipotecznego i renty dożywotniej np. w: Por. M. Cycoń, *Odwrócony kredyt hipoteczny, w: System...*, s. 108.

¹⁸ Art. 908 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny Dz. U. 1964 Nr 16 poz. 93 z późn. zm. Przy czym umowa dożywocia może przewidywać również obowiązek spełnienia przez nabywcę innych świadczeń (np. pieniężnych) na rzecz dożywotnika.

¹⁹ Więcej na ten temat w: D. Walczak, *Pozafilarowe formy oszczędzania na emeryturę na przykładzie rodzinnych gospodarstw rolnych*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie, Materiały i Studia”, Nr 45, s. 33.

5. Podsumowanie

Reasumując sformułowane w opracowaniu spostrzeżenia na temat sposobu funkcjonowania systemu ubezpieczenia społecznego rolników stwierdzić można, że w obecnym kształcie system ten w odniesieniu do części rolników nie spełnia w pożądanym zakresie funkcji alokacji dochodu w cyklu życia. Truizmem jest stwierdzenie, że rolnicy są zainteresowani uzyskiwaniem w przyszłości wyższego świadczenia emerytalnego, niż gwarantowanego przez system ubezpieczeń społecznych rolników. W świetle przeprowadzonych analiz obejmujących sytuację ekonomiczną gospodarstw rolnych uzasadnione jest jednak przypuszczenie, że w Polsce istnieje stosunkowo liczna grupa rolników, którzy nie tylko byłiby zainteresowani uzyskiwaniem wyższych świadczeń emerytalnych, ale byłiby również w stanie ponieść związane z tym dodatkowe koszty. Oznacza to więc, że słusznym jest poszukiwanie odpowiedzi na postawione we wstępie pytanie dotyczące potencjalnych instrumentów, za pomocą których rolnicy mogą samodzielnie zapewnić sobie pożądaną wysokość przyszłych emerytur.

Wśród instrumentów mogącym służyć dodatkowo, dobrowolnemu zabezpieczeniu emerytalnemu rolników wyróżnić można promowane przez państwo IKE oraz IKZE, w przypadku których korzyści dla rolników są jednak znacznie mniejsze niż dla pracowników i osób prowadzących działalność gospodarczą. Ponadto, potencjalnym zabezpieczeniem emerytalnym rolników mogą być także inne instrumenty finansowe oferowane przez różnego rodzaju instytucje finansowe. Na szczególną uwagę zasługują również umowy typu *equity release* oraz inwestycje we własne gospodarstwo, których wspólną cechą jest fakt lokowania posiadanych nadwyżek w posiadane gospodarstwo, w celu zwiększenia jego wartości ekonomicznej i/lub efektywności. Działania te w przyszłości mają umożliwić osiągnięcie korzyści majątkowych związanych ze sprzedażą gospodarstwa lub zapewnić dobrze wyposażone miejsca pracy następcom, z którymi inwestujący we własne gospodarstwo rolnik będzie tworzył wspólne gospodarstwo domowe.

W toku prowadzonych badań zidentyfikowano szereg zagadnień związanych z problematyką dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego rolników, które mogą być przedmiotem dalszych, pogłębionych badań. Do szczególnie interesujących kwestii należy m.in. poziom świadomości rolników w zakresie stopy zastąpienia, jaką gwarantuje im uczestnictwo w systemie ubezpieczenia społecznego rolników, oraz związana z tym potrzeba zapewnienia sobie dodatkowych źródeł dochodu po zaprzestaniu aktywności zawodowej. Interesujące mogą być również wnioski z badań obejmują-

cych szczegółową analizę poziomu zróżnicowania świadczeń emerytalnych rolników, a także znajomość alternatywnych metod zabezpieczenia emerytalnego oraz zakres ich świadomego (celowego) wykorzystania wśród rolników.

*Dr Tomasz Jedynek, Katedra Zarządzania Ryzykiem i Ubezpieczeń,
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.*

Piśmiennictwo

1. *Budżety gospodarstw domowych w 2013 r.*, [2014], GUS, Warszawa 2014, (http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5486/9/8/1/budzy_gospodarstw_domowych_2013.pdf), dostęp 31 października 2014 r.
2. *Emerytury i renty w 2012 r.* [2012] GUS, (http://old.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/PW_emerytury_i_renty_w_2012.pdf) dostęp 28 października 2014 r.
3. Jagła W. [2010], *Problemy z reformą systemu ubezpieczenia społecznego rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i studia”, Nr 37.
4. Jedynek T., *O potrzebie dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego rolników. Część I. Funkcjonowanie systemu zabezpieczenia emerytalnego rolników, Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i Studia*, Nr 54, KRUS, Warszawa 2015.
5. *Kwartalne informacje statystyczne KRUS za lata 2004-2013*, (<http://www.krus.gov.pl/niezbednik/statystyki/>), dostęp 28 października 2014 r.
6. Pędzierski A. [2010], *Wybrane problemy z ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia”, Nr 36.
7. *Powszechny spis rolny. Raport z wyników* [2011], GUS, Warszawa 2011, (http://stat.gov.pl/download/cps/rde/xbr/gus/rl_psr_raport_z_wynikow_PSR_2010_260711.pdf), dostęp 31 października 2014 r.
8. *Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w latach 1950-2013* [2014], GUS, (http://old.stat.gov.pl/gus/5840_1630_PLK_HTML.htm), dostęp 28 października 2014 r.
9. *Rocznik statystyczny rolnictwa 2013*, [2013] GUS, Warszawa, (http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5515/6/7/7/rs_rocznik_rolnictwa_2013.pdf), dostęp 31 października 2014 r.
10. Szymecka-Wesołowska A., *O potrzebie reformy systemu ubezpieczenia społecznego rolników – głos w dyskusji*, *Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*, Nr 36.
11. *System ubezpieczeń społecznych* [2014], pod red. W. Sułkowskiej, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.

12. *System zbierania i wykorzystywania danych rachunkowych z gospodarstw rolnych – Polski FADN* [2014], Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, (<http://fadn.pl/publikacje/szeregi-czasowe>), dostęp 31 października 2014 r.
13. Walczak D., [2012] *Pozafilarowe formy oszczędzania na emeryturę na przykładzie rodzinnych gospodarstw rolnych*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia”, Nr 45.

The need for additional retirement security for farmers. Summary

In face of low level of pension benefits for farmers which remain inadequate to their income, considering the limited possibility of carrying out a profound reform of the agricultural social security system, the study takes the issue of supplementary pensions security for farmers. Due to the complexity of discussed problems and the limited volume of the text the research results are published in two separate studies. This publication is a summary of the second part of those research in which the issue of the economic situation of farmers and potential forms of supplementary pension security for farmers were discussed. The structure of the study includes five parts. In the introduction the main objectives of the research are outlined. In the first section the economic situation of Polish farms is examined. The second section contains synthetic data about level of benefits from the pension security system for farmers. In the third point the need for supplementary pensions for farmers is justified and potential methods (instruments) which can serve this purpose are identified. In summary the conclusions based on performed analysis are formulated and directions for further researches related to taken issue are pointed.

Key words: supplementary pension security, farmers' pensions, third pillar.

*Radosław Pastuszko**

Od „przekazania gospodarstwa rolnego” do „zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej”.

Uwagi na tle ewolucji systemu ubezpieczeń społecznych w rolnictwie

Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest charakterystyka ewolucji rozwiązań prawnych z zakresu ubezpieczeń społecznych w rolnictwie, związanych z szeroko rozumianym obrotem gruntami rolnymi. Pierwotna przesłanka nabycia prawa do świadczeń emerytalno-rentowych miała postać „przekazania gospodarstwa rolnego”. W toku rozwoju ustawodawstwa została zastąpiona przez wymóg „zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej”, pozostawiając organom emerytalno-rentowym znaczny zakres swobody ustalenia przedmiotowego stanu faktycznego.

Słowa kluczowe: prawo do emerytury (renty); ubezpieczenie społeczne rolników; przekazanie gospodarstwa rolnego; zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej; obrót nieruchomościami.

* Radosław Pastuszko, Katedra Prawa Rolnego i Gospodarki Gruntami, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

I. Wprowadzenie

Instytucje prawne ubezpieczenia społecznego rolników powiązane z obrotem nieruchomościami rolnymi były przedmiotem daleko idącej ewolucji. Nabycie prawa do świadczeń emerytalno-rentowych w rolnictwie związane było w przeszłości z „przekazaniem gospodarstwa rolnego”, co w przeważającej mierze sprowadzało się do alienacji rolniczej własności gruntowej. Alienacja ta w rozwoju ewolucyjnym przybierała różną postać, od przejścia prawa własności w trybie administracyjnym (na rzecz Skarbu Państwa), przez swobodne (w różnym zakresie tej swobody) przeniesienie własności w trybie instytucji cywilnoprawnych uregulowanych w ustawodawstwie szczególnym (emerytalno-rentowym), bądź wreszcie w obrocie powszechnym na gruncie Kodeksu cywilnego¹ i ustawy z dnia 1 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.² Znaczna różnorodność uregulowań oraz brak konsekwencji ustawodawcy uwarunkowane zostały zróżnicowanymi celami oraz funkcjami przekazywania gospodarstw rolnych za świadczenia emerytalno-rentowe, wynikającymi z dalece zmiennych założeń polityki rolnej.

Cele związane z przekazaniem gospodarstwa zmierzały w ujęciu historycznym od socjalizacji własności rolniczej (do 1989 r.), przez niezależne od uwarunkowań ustrojowych założenia poprawy socjalno-bytowej rolników indywidualnych, zmiany struktury obszarowej na wsi i wspierania zmiany pokoleniowej w rolnictwie, aż do dostosowania instytucji systemu emerytalno-rentowego do uregulowań Unii Europejskiej.

Odrębnym zagadnieniem pozostaje funkcjonalność oraz realizacja wskazanych celów. Wydaje się bowiem, że do dziś, poza minimalnym zabezpieczeniem socjalnym, nie udało się dokonać założonych zmian w celu poprawy struktury agrarnej (powierzchniowej) gospodarstw rolnych oraz przemiany generacyjnej producentów rolnych.³ Jest to o tyle istotne, że w świetle aktualnych założeń Wspólnej Polityki Rolnej rozwój obszarów wiejskich oraz rolnictwa powinien być stymulowany w sposób kompleksowy. Analizowane instytucje związane są również ze zmianą modelu ekonomiczno-prawnego rolnictwa jako działu gospodarki, któ-

¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jedn. – Dz. U. z 2014 r. poz. 121 ze zm., cyt. dalej jako k.c.

² Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 803 ze zm., cyt. dalej jako u.k.u.r.

³ A. Lichorowicz: *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996, s. 11 i n., A. Stelmachowski – red., *Prawo rolne*, Warszawa 2005, s. 125.

ry wraz ze wzrostem roli mechanizmów rynkowych wymaga szczególnego wsparcia profesjonalnej produkcji rolnej oraz statusu producenta rolnego.

Przedmiotem dalszych rozważań jest charakterystyka ewolucji rozwiązań prawnych dotyczących rozporządzenia nieruchomości rolnymi i zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej na gruncie regulacji prawnej ubezpieczeń społecznych w rolnictwie.

II. Źródła prawa

Pierwsze rozwiązania prawne, przewidujące świadczenia socjalne dla rolników indywidualnych, zostały wprowadzone ustawą z dnia 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność Państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości.⁴ Uregulowania te zostały zastąpione przez ustawę z dnia 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa,⁵ a następnie przez ustawę z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne.⁶

Przytoczone ustawy, obowiązujące w latach 1962-1977, przewidywały jedynie podstawowe świadczenia o charakterze emerytalnym. Bezwzględną przesłanką uzyskania świadczeń socjalnych na ich podstawie było przejęcie własności gruntów wchodzących w skład gospodarstwa rolnego przez państwo.⁷

⁴ Tekst pierwotny – Dz. U. Nr 38 poz. 166 ze zm. Ustawa weszła w życie z dniem 4 lipca 1962 r. Przepis art. 20 ustawy z dnia 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa (Dz. U. 1968 r. Nr 3 poz. 15. ze zm.) zmienił tytuł ustawy z 1962 r. na ustawę o przejmowaniu nieruchomości rolnych na własność Państwa za zaległe należności (t.j. Dz. U. z 1969 r. Nr 17, poz. 130) z dniem 27 stycznia 1968 r.

⁵ Dz. U. Nr 3 poz. 15. ze zm. Ustawa weszła w życie z dniem 27 stycznia 1968 r.

⁶ Dz. U. Nr 21 poz. 118. Ustawa weszła w życie z dniem 1 sierpnia 1974 r. i obowiązywała do dnia 31 grudnia 1977 r.

⁷ T. Liszcz: *Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce. Zagadnienia prawne*, Kraków 1997, s. 125-126; S. Dmowski [w:] *Prawo obrotu nieruchomościami*, red. S. Rudnicki, Warszawa 2001, s. 616. Wskazane przepisy stanowiły w istocie podstawę przejmowania jak największej liczby gospodarstw indywidualnych do sektora uspołecznionego, co przysłańało nawet cel socjalny.

System zaopatrzenia emerytalno-rentowego powiązanego ściśle ze zmianą generacyjną w rolnictwie zapoczątkowany został ustawą z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin,⁸ która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1978 r.

Z dniem 1 stycznia 1983 r. w życie weszła ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin.⁹

Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. została poddana istotnym zmianom w drodze ustawy z dnia 24 lutego 1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin, ponadto – ustawy o zmianie ustawy o podatku rolnym z dniem 28 lutego 1989 r.¹⁰ Kolejna poważna nowelizacja ustawy z 1982 r. miała miejsce w drodze „epizodycznej” ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o niektórych warunkach funkcjonowania ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych i członków ich rodzin w 1990 r., która weszła w życie z dniem 13 marca 1990 r. z mocą od 1 stycznia 1990 r.¹¹

Od dnia 1 stycznia 1991 r. obowiązuje ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników.¹²

III. Tryby i sposoby przekazania gospodarstwa rolnego

Podjęta analiza wymaga w pierwszym rzędzie wskazania na tryby i sposoby, w ramach których mogło nastąpić „przekazanie gospodarstwa”. Jak wskazano, w okresie od 1962 r. do 1977 r. przesłanką uzyskania świadczeń socjalnych na podstawie wówczas obowiązujących przepisów było przejęcie własności gruntów wchodzących w skład gospodarstwa rolnego przez państwo w drodze decyzji administracyjnej.

⁸ Dz. U. Nr 32, poz. 140, cyt. dalej jako ustawa z 1977 r.

⁹ Tekst pierwotny – Dz. U. Nr 40, poz. 268. t.j. Dz. U. z 1989 r. Nr 24, poz. 133 ze zm., cyt. dalej jako: ustawa z 1982 r.

¹⁰ Dz. U. Nr 10, poz. 53, cyt. dalej jako ustawa nowelizująca z 1989 r. Art. 1 pkt 9 i art. 8 cyt. ustawy weszły w życie z mocą wsteczną z dniem 1 stycznia 1990 r.

¹¹ Dz. U. Nr 14, poz. 90 ze zm., cyt. dalej jako ustawa nowelizująca z 1990 r. Art. 6 pkt 10, 18, 20-22 oraz art. 9, weszły w życie z dniem 1 kwietnia 1990 r.; art. 6 pkt 4 lit. b) i pkt 9, który wszedł w życie z dniem 1 lipca 1990 r.

¹² Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 704 ze zm., cyt. dalej jako u.u.s.r. bądź ustawa z 1990 r.

W kolejnych ustawach emerytalnych ustawodawca przewidział już dwa tryby przekazania gospodarstwa rolnego za emeryturę (rentę): administracyjnoprawny oraz cywilnoprawny.

1. Według art. 58 ust. 1 pkt 4 ustawy z 1977 r. (art. 2 pkt 7 ustawy z 1982 r.), przez przekazanie gospodarstwa rolnego Państwu rozumieć należy nieodpłatne przeniesienie na rzecz Państwa własności i posiadania gospodarstwa rolnego.

W ustawach emerytalnych z 1977 i 1982 r. przekazanie gospodarstwa Państwu miało mieć charakter pomocniczy na wypadek braku tzw. następcy wśród członków rodziny zbywcy. Warto jednak zauważyć, że wybór trybu (sposobu) przekazania gospodarstwa rolnego zależał wprawdzie formalnie od rolnika-zbywcy, ale ustawodawca, zwłaszcza w ustawie emerytalnej z 1977 r. nie traktował tego „wyboru” według zasady równouprawnienia rolnika. Przewidywał bowiem zdecydowaną preferencję dla trybu administracyjnoprawnego, co przejawiało się w szczególności w wysokości pobieranych świadczeń emerytalno-rentowych.

W obecnym stanie prawnym przejęcie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa może nastąpić na wniosek właściciela gruntów, który ma ustalone prawo do emerytury (renty), jeżeli nie ma on możliwości sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego co najmniej po cenie odpowiadającej ich oszacowaniu według przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Przejęcie nieruchomości następuje za odpłatnością w drodze decyzji Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych (art. 58 ust. 5 w zw. z art. 28 ust. 7 pkt 1 u.u.s.r.). Na podstawie upoważnienia zawartego w art. 58 ust. 5 u.u.s.r. wydane zostało rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 18 listopada 1992 r. w sprawie stwierdzenia niemożliwości sprzedaży nieruchomości przez osoby uprawnione do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego rolników oraz przejmowania tych nieruchomości na własność Skarbu Państwa.¹³

2. Umowy z tytułu przekazania gospodarstwa rolnego za świadczenia emerytalno-rentowe zawierane były w różnym okresie obowiązywania prawa, w odmiennych warunkach ustrojowych, ale w każdym razie skutki analizowanych umów, zwłaszcza w zakresie prawa rzeczowego (w szczególności – przeniesienia własności nieruchomości) mają nadal istotne znaczenie dla stabilności stosunków własnościowych w rolnictwie. Mimo formalnego uchylecia niektórych z ustaw będących przedmiotem dalszych rozważań wywołane przez nie skutki zachowały swoje znaczenie,

¹³ Dz. U. Nr 89, poz. 445.

przede wszystkim jako dokumenty legitymizujące nabycie prawa własności nieruchomości rolnej.¹⁴

Znamienne jest w tej mierze powszechnie akceptowane stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z dnia 31 stycznia 2001 r.,¹⁵ zgodnie z którym formalne uchylenie lub zmiana przepisu nie zawsze oznacza zupełną utratę mocy obowiązującej wyrażonych w nim norm prawnych. W szczególności za przepis zachowujący moc obowiązującą uważa należy taki, który został wprowadzie formalnie derogowany, ale nadal ma zastosowanie do ustalania i oceny skutków zdarzeń zaistniałych przed formalnym uchyceniem danego przepisu. Zasadność analizy umów zawieranych na podstawie ustaw formalnie uchylonych wyznaczona jest ponadto jednoznacznie przez art. 119 ust. 1 obecnie obowiązującej ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, zgodnie z którym skutki prawne umowy o nieodpłatne przekazanie gospodarstwa rolnego następcy, zawartej w myśl dotychczasowych przepisów, ustala się według tych przepisów.

Z umownymi sposobami tzw. „przekazania gospodarstwa rolnego” w związku z uzyskaniem świadczeń emerytalno-rentowych mamy do czynienia począwszy od ustawy emerytalnej z 1977 r. Godzi się od razu jednoznacznie podkreślić, że „przekazaniu gospodarstwa rolnego” każda z kolejnych ustaw, a nawet poszczególne nowelizacje, nadawały bardzo różne znaczenie.¹⁶

Umowy nazwane (pozakodeksowe), określane jako „umowa przekazania gospodarstwa rolnego następcy”, były znane jedynie ustawom emerytalnym z 1977 i 1982 r. Począwszy od ustawy z dnia 27 października 1977 r. pojawiła się nazwa: „umowa o przekazanie gospodarstwa rolnego następcy” jako odrębny od Kodeksu cywilnego typ umowy nazwanej o charakterze cywilnoprawnym.¹⁷ Na gruncie ustawy emerytalnej z 1977 r. oraz ustawy z 1982 r. w pierwotnym brzmieniu: „umowa przekazania gospodarstwa następcy” była jedynym dopuszczalnym sposobem przewidzianym w cywilnoprawnym trybie przekazania gospodarstwa osobie fizycznej.

¹⁴ Na marginesie zasadniczych rozważań warto zauważyć, że szereg zagadnień dotyczących przedmiotowych umów jest przedmiotem aktualnego orzecznictwa i ma istotne znaczenie w praktyce obrotu nieruchomościami.

¹⁵ P 4/99, OTK ZU 2001 nr 1, poz. 5 z apr. gl. B. Wierzbowski, Przegład Sejmowy 2001 nr 5, s. 103-107.

¹⁶ S. Rudnicki, *Umowa o przekazanie gospodarstwa rolnego* [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2013, s. 800-809.

¹⁷ Zob. w szczególności: A. Lichorowicz, *Umowa przekazania gospodarstwa rolnego następcy*, KSP 1980, s. 3-67; S. Wójcik, *Z cywilnoprawnej problematyki zaopatrzenia emerytalnego rolników*, Studia Iuridica Silesiana 1979.

Przez przekazanie gospodarstwa rolnego następcy rozumiano nieodpłatne przeniesienie na rzecz następcy posiadania oraz własności, jeżeli rolnik był właścicielem gospodarstwa (art. 75 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1977 r. oraz art. 2 pkt 6 ustawy z 1982 r.).

W dalszej ewolucji ustawodawstwa, mimo posługiwania się przez ustawodawcę jednolitym określeniem: „przekazanie gospodarstwa rolnego”, należy zachować daleko idącą ostrożność – pod tym sformułowaniem określa się bowiem odmienne typy umów. Niezależnie od zachowania „umowy przekazania gospodarstwa następcy”, ustawodawca stopniowo rozszerzał zakres umownych sposobów „przekazania gospodarstwa”. Dalsza liberalizacja społeczno-ekonomiczna sprawiła, że obok istniejącego sposobu przekazania gospodarstwa na rzecz następcy, pojawiły się coraz szerzej przewidziane możliwości przekazania tego gospodarstwa w trybie prawa powszechnego (Kodeksu cywilnego).

Począwszy od ustawy nowelizującej z 1989 r. ustawodawca dopuścił „przekazanie gospodarstwa” w drodze niektórych umów prawa powszechnego na gruncie Kodeksu cywilnego. Według art. 2 pkt 6 ustawy z 1982 r., w brzmieniu ustalonym przez ustawę z 1989 r., przez przekazanie gospodarstwa rolnego rozumieć należy przeniesienie posiadania, a jeżeli rolnik jest właścicielem – także własności gospodarstwa, nieodpłatnie lub w drodze sprzedaży innej osobie fizycznej albo prawnej, jeżeli rolnik nie ma następcy lub gdy następca nie spełnia warunków do przejścia gospodarstwa, albo odmawia jego przejścia, a także gdy następca został uznany przez sąd za niegodnego przejścia gospodarstwa.

Kolejna zmiana wynikała z ustawy z dnia 24 lutego 1990 r., która przez przekazanie gospodarstwa rolnego rozumiała odpłatne lub nieodpłatne przeniesienie posiadania, a jeżeli rolnik jest właścicielem – także własności gospodarstwa na rzecz dowolnej osoby fizycznej albo prawnej, stosownie do przepisów Kodeksu cywilnego, z wyjątkiem zamiany na inne gospodarstwo rolne (art. 2 pkt 6 w brzmieniu ustalonym ustawą z 1990 r.).

Niezależnie od każdorazowej umowy zawieranej na gruncie Kodeksu cywilnego (umowy sprzedaży, darowizny, dożywocia czy też nienazwanych umów przenoszących własność) – każda z tych umów funkcjonalnie odnosiła się do „przekazania gospodarstwa”. Chodziło bowiem nie tylko o przeniesienie własności nieruchomości, ale przez przekazanie – z punktu widzenia prawa do świadczeń – rozumie się zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej. Ustawodawca nadał w ten sposób wszystkim typowym rodzajom umów prawa powszechnego (umowa sprzedaży, darowizny, dożywocia) funkcję związaną z przekazaniem gospodarstwa rolnego, gdyż z tą konstrukcją ustawodawca funkcjonalnie związał uzyskanie świadczeń emerytalno-rentowych dla rolnika (zbywcy).

Powyższa tendencja została utrzymana w obecnie obowiązującej ustawie z dnia 20 grudnia 1990 r., gdzie oprócz przenoszących własność umów prawa powszechnego, „przekazanie gospodarstwa” może nastąpić w drodze pozakodeksowej umowy z następcą oraz umowy zawieranej w celu wykonania umowy z następcą (art. 84 i n. u.u.s.r.).¹⁸ Należy jednak z całą mocą podkreślić, że od wejścia w życie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. rozporządzenie gospodarstwem rolnym („przekazanie gospodarstwa”) nie jest podstawą uzyskania podmiotowego prawa do emerytury (renty) rolniczej. Ustawa z 1990 r. uzależnia nabycie uprawnień emerytalnych (rentowych) od osiągnięcia odpowiedniego wieku i podlegania ubezpieczeniu przez odpowiedni okres (art. 19 u. u. s. r.). „Przekazanie gospodarstwa” może być związane z zaprzestaniem działalności rolniczej, co stanowi z kolei przesłankę uzyskania uprawnień do emerytury wcześniejszej oraz emerytury (renty) wypłacanej w pełnej wysokości, tzn. wraz z częścią uzupełniającą (art. 19 w zw. z art. 28 u. u. s. r.).

Według art. 28 ust. 4 u.u.s.r. *in princ* uznaje się, że emeryt lub rencista zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej, jeżeli ani on, ani jego małżonek nie jest właścicielem (współwłaścicielem) lub posiadaczem gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym i nie prowadzi działu specjalnego produkcji rolnej.¹⁹

Dalsza ewolucja związana z „przekazaniem gospodarstwa” oraz „zaprzestaniem prowadzenia działalności rolniczej” związana jest z możliwością zawarcia umowy dzierżawy. Możliwość wydzierżawienia gospodarstwa w celu „przekazania gospodarstwa” została wprowadzona ustawą nowelizującą z dnia 24 lutego 1990 r. (art. 2 pkt 6 *in fine*)²⁰ i została utrzymana w obecnie obowiązującej ustawie emerytalnej z 1990 r. (art. 28 ust. 4 pkt 1 u.u.s.r.).²¹

W konkluzji można stwierdzić, że relacje między treścią umowy a „przekazaniem gospodarstwa rolnego” mogą przybierać trzy postacie:

- przekazanie jako umowa nazwana pozakodeksową – w myśl ustaw z 1977 i 1982 r.;
- przekazanie jako element funkcjonalny związany z zawarciem umowy

¹⁸ Zob. w szczególności: E. Drozd, *Podstawowe zagadnienia konstrukcyjne umowy z następcą*, Rejent 1991 nr 3, s. 17 i n.

¹⁹ Nie uwzględniając gruntów wymienionych w art. 28 ust. 4 pkt 1-4 (co będzie przedmiotem dalszych rozważań).

²⁰ Przez przekazanie gospodarstwa rozumiano również wydzierżawienie gruntów wchodzących w skład gospodarstwa rolnego osobie nie będącej małżonkiem, zstępnym, małżonkiem zstępnego rolnika i nie pozostającej z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym, na podstawie umowy dzierżawy zawartej co najmniej na okres 10 lat.

²¹ Zob. przypis. 17.

prawa cywilnego (powszechnego) na podstawie Kodeksu cywilnego o skutku rozporządzającym bądź umowy dzierżawy;

- przekazanie gospodarstwa jako „środek” prowadzący potencjalnie do zaprzestania działalności rolniczej.

Formuła normatywna – „przekazanie gospodarstwa rolnego”, stała się przedmiotem istotnej ewolucji. Z określeniem tym początkowo wiązano określony typ (rodzaj) umowy, którą próbowano klasyfikować z jednej strony jako typową umowę prawa cywilnego (pozakodeksową), a w innych wypowiedziach jako typową umowę prawa rolnego. Następnie ustawodawca posłużył się sformułowaniem: „umowa przekazania gospodarstwa rolnego”, używając niejako zbiorczego oznaczenia, w zakres którego wchodziły typowe umowy z Kodeksu cywilnego. Chodzi w tym przypadku głównie o to, aby w związku z zawarciem umowy sprzedaży, darowizny, dożywocia czy nawet umowy dzierżawy, zaprzestać prowadzenia działalności rolniczej (art. 28 u.u.s.r.). Każda z tych umów pełni jednocześnie funkcję przekazania gospodarstwa rolnego. Na tle obecnie obowiązujących uregulowań, z konstrukcją „przekazania gospodarstwa rolnego” nie można, co do zasady,²² wiązać jakiegoś odrębnego typu umowy, odmiennego od ukształtowanych na gruncie Kodeksu cywilnego. Funkcja „przekazania” ma w istocie sprowadzać się do zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej.²³

IV. „Zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej” w orzecznictwie sądowym

Jak wskazano wyżej, w obecnym stanie prawnym do nabycia prawa do świadczeń nie jest wymagane „przekazanie gospodarstwa rolnego”. Funkcjonalnie przekazanie gospodarstwa można jedynie rozumieć jako środek prowadzący do zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej.²⁴

Definicję działalności rolniczej zawiera art. 6 pkt 3 u.u.s.r., która za taką rozumie działalność w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej i rybnej.

²² Poza umową z następcą – art. 84 i n. u.u.s.r.

²³ Por. M. Orlewski, Ł. Słotwiński, *Zakres podmiotowy ubezpieczenia społecznego rolników*, Rejent 2005 nr 2, s. 149-151.

²⁴ Zgodnie z art. 6 pkt 4 u.u.s.r gospodarstwem rolnym jest każde gospodarstwo służące prowadzeniu działalności rolniczej. Szerzej: A. Eska-Królikowska, *Pojęcie gospodarstwa rolnego w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników*, *Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia* 2000, nr 1, s. 121-137.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego prowadzenie działalności rolniczej ujęto jako prowadzenie na własny rachunek przez posiadacza gospodarstwa rolnego działalności zawodowej, związanej z tym gospodarstwem, stałej i osobistej oraz mającej charakter wykonywania pracy lub innych zwykłych czynności wiążących się z jego prowadzeniem.²⁵ Celem tej działalności jest dostarczanie sobie i rodzinie środków utrzymania, których utrata objęta jest ryzykiem ubezpieczeniowym. Rolnik uzyskuje prawo do świadczeń nie dlatego, że wyzbył się własności lub posiadania gospodarstwa, lecz dlatego, że z powodu wieku lub stanu zdrowia utracił zdolność do pracy w gospodarstwie rolnym, czyli możliwość jego prowadzenia i czerpania z niego środków utrzymania.

Zgodnie z art. 28 ust. 4 *in princ* u.u.s.r. uznaje się, że emeryt lub rencista zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej, jeżeli ani on, ani jego małżonka nie jest właścicielem (współwłaścicielem) lub posiadaczem gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym²⁶ i nie prowadzi działu specjalnego.²⁷ Uwzględnieniu nie podlegają: grunty wydzierżawione, na podstawie umowy pisemnej zawartej co najmniej 10 lat i zgłoszonej do ewidencji gruntów i budynków;²⁸ grunty trwale wyłączone z produkcji rolniczej na podstawie odrębnych przepisów, w tym zalesionych gruntów rolnych; grunty i działki specjalne należące do małżonka, z którym emeryt lub rencista zawarł związek małżeński po ustaleniu prawa do emerytury lub renty rolniczej z ubezpieczenia; własności (udziału we współwłasności) nieustalonej odpowiednimi dokumentami urzędowymi, jeżeli grunty będące przedmiotem tej własności (współwłasności) nie znajdują się w posiadaniu rolnika lub jego małżonka (art. 28 ust. 4 pkt 1-4 u.u.s.r.).

²⁵ Por. wyrok SN z dnia 29 września 2005 r., I UK 16/05, OSNP 2006 nr 17-18, poz. 278, z głosem P. Bielskiego, Rejent 2008 nr 1, s. 141.

²⁶ Zgodnie z art. 2. ust. 1 w zw. z art. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jedn. – Dz. U. z 2013 r. poz. 1381 ze zm.) za gospodarstwo rolne uważa się obszar gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza, o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki, nieposiadającej osobowości prawnej. Z dniem 1 stycznia 2016 r. treść art. 1 ustawy o podatku rolnym uległa zmianie w wyniku wejścia w życie art. 5 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1045).

²⁷ Zob. art. 6 pkt 5 u.u.s.r. w zw. z załącznikiem do analizowanej ustawy. Szerzej na ten temat – zob. J. Bieluk, *Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne*, Temida 2013, s. 316 i n.

²⁸ Osobie niebędącej małżonkiem emeryta lub rencisty, jego zstępnym lub pasierbem, osobą pozostającą z emerytem lub rencistą we wspólnym gospodarstwie domowym, małżonkiem wskazanych wyżej osób (art. 28 ust. 4 pkt 1 lit. a-d u.u.s.r.).

Wykładnia art. 28 ust. 1 u.u.s.r. stała się przedmiotem szeregu orzeczeń Sądu Najwyższego, w których konsekwentnie wskazała na obowiązek organu emerytalno-rentowego ustalenia faktu prowadzenia działalności rolniczej.²⁹

Podstawowe zagadnienie dotyczy wykładni pojęcia „prowadzenia działalności rolniczej”, w szczególności, czy zawieszenie w całości lub części prawa do świadczenia rentowego lub emerytalnego należy powiązać z samym faktem statusu właściciela gospodarstwa rolnego lub wykonywania nad nim władztwa, czy też konieczne jest dodatkowo, aby na jego obszarze osoba będąca rolnikiem prowadziła osobiście i na własny rachunek działalność w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej i rybnej w rozumieniu art. 6 ust. 1 i ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.³⁰ Sąd Najwyższy dokonując wykładni analizowanego pojęcia w kontekście zawieszenia w całości lub w części prawa do świadczenia wskazał na jego nieprzystawalność z pojęciem własności (posiadania) gospodarstwa rolnego.³¹

W uzasadnieniu powołanej uchwały Sąd Najwyższy wskazał na specyficzną konstrukcję prawną art. 28 ust. 4 ustawy. Zastosowana technika legislacyjna sugeruje przyjęcie, że wyliczenie zawarte w punktach 1-4 służy wyłącznie ułatwieniom dowodowym. Rolnicy będący właścicielami gospodarstw wymienionych w powołanym wyżej przepisie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników nie muszą wykazywać, że nie prowadzą w nich działalności rolniczej. Przepis ten zawiera domniemanie, które każdorazowo może zostać obalone przez zainteresowanego poprzez adekwatne środki prawne. Właściciele gospodarstw rolnych mogą dowodzić, że nie są rolnikami, gdy nie prowadzą na nich działalności rolniczej. Przy czym w orzecznictwie wskazuje się, iż pojęcie prowadzenia działalności rolniczej zostało w ustawie tylko częściowo zdefiniowane przez określenie pojęcia rolnika i charakteru działalności rolniczej. Przypisanie ubezpieczonemu tego rodzaju aktywności musi być poprzedzone ustaleniem, iż podejmuje on wszelkie czynności niezbędne do prawidłowo-

²⁹ Zob. w szczeg. uchwałę SN z dnia 6 maja 2004 r., II UZP 5/04, OSNP 2004 nr 22, poz. 389 oraz wyroki SN: z dnia 8 stycznia 1997 r., II UKN 39/96, OSNP 1997 nr 16, poz. 299; z dnia 27 maja 1997 r., II UKN 145/97, OSNAPiUS 1998 nr 8, poz. 247; z dnia 20 września 2005 r., III UK 77/05, LEX nr 276349; z dnia 6 października 2009 r., II UK 46/09, LEX nr 583814; z dnia 18 stycznia 2012 r., II UK 82/11; LEX nr 1163001.

³⁰ Por. P. Prusinowski, *Relacje zachodzące między podstawowymi pojęciami ubezpieczenia społecznego rolników*, Przegląd Sądowy 2014 nr 2, s. 123-124.

³¹ Wyrok SN z dnia 8 stycznia 1997, II UKN 39/96, OSNP 1997 nr 16, poz. 299; por. uchwałę SN z dnia 6 maja 2004 r., II UZP 5/04, OSNP 2004 nr 22, poz. 389 z kr. gl. W. Jaskuły, PiP 2006 nr 11, s. 119-123.

wego funkcjonowania gospodarstwa, a mogą być nimi działania organizacyjne, kierownicze, jak i osobiste zaangażowanie w bezpośrednim wykonywaniu pracy fizycznej w gospodarstwie.³²

W szczególności, przepis art. 28 ust. 4 nie definiuje pojęcia nieprowadzenia działalności rolniczej i nie określa wszystkich przypadków, w których działalność rolnicza nie jest prowadzona. Przepis ten ma specyficzną konstrukcję, polegającą na postawieniu tezy ogólnej w formie negacji („nie prowadzi gospodarstwa rolnego”) z jednoczesnym jej zaprzeczeniem przez wymienienie w poszczególnych punktach sytuacji, w których gospodarstwo jest prowadzone. Własność lub posiadanie gruntów nie stoi na przeszkodzie przyjęciu, że rolnik nie prowadzi gospodarstwa, jeżeli wydzierżawił je osobie obcej na podstawie umowy pisemnej zawartej co najmniej na 10 lat, zgłoszonej do ewidencji gruntów i budynków. Rolnik, co do którego domniemywa się, że nie prowadzi produkcji rolnej, może także być właścicielem gruntów trwale wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym zalesionych gruntów rolnych, gruntów i działów specjalnych należących do małżonka, z którym zawarł związek małżeński po ustaleniu prawa do emerytury lub renty rolniczej z ubezpieczenia lub mieć własność (udział we współwłasności) nieustalonych odpowiednimi dokumentami urzędowymi, jeżeli grunty będące przedmiotem tej własności (współwłasności) nie znajdują się w posiadaniu rolnika lub jego małżonka. W takich wypadkach ustawodawca stwierdza, że działalność rolnicza nie jest prowadzona, a zastosowana w tym wypadku technika legislacyjna sugeruje przyjęcie, że wyliczenie zawarte w punktach 1-4 służy wyłącznie ułatwieniom dowodowym.³³

Przepis art. 28 ust. 4 ustawy należy interpretować w zgodzie z art. 6 pkt 1 i 3 u.u.s.r., w którym podmiotem ubezpieczenia nie jest właściciel lub posiadacz gospodarstwa rolnego, lecz wyłącznie osoba prowadząca działalność rolniczą w posiadanym gospodarstwie rolnym, oraz w zgodzie z art. 38 pkt 1 ustawy, ustanawiającym domniemanie, że właściciel gruntów zaliczonych do użytków rolnych lub dzierżawca takich gruntów prowadzi na nich działalność rolniczą. Nie może polegać na zestawianiu pojęcia „prowadzenie (kontynuowanie) działalności zarobkowej” z pojęciem „własności lub posiadania gruntu”, gdyż są to pojęcia nie zawsze przystawalne.³⁴ Nadając tym pojęciom sens użyteczny dla rozpatrywanego zagadnienia, należy przyjąć, że właśnie z niespójności tych pojęć wynika, iż zawieszenie wypłaty części uzupełniającej świadczenia nie dotyczy osoby

³² Zob. wyrok SN z dnia 19 lipca 2001 r., UKN 492/00, OSNP 2003, nr 9, poz. 233.

³³ Tak SN w wyroku z dnia 26 listopada 2013 r., III UK 170/12, OSNP 2015 nr 3, poz. 38.

³⁴ Por. uchwałę SN z dnia 30 sierpnia 2001 r., III ZP 11/01, OSNAPiUS 2002 nr 1, poz. 18 z apr. gl. H. Pławuckiej, OSP 2002 nr 12, poz. 151.

będącej jedynie właścicielem majątku nieruchomości w postaci gospodarstwa rolnego, lecz tylko takiej, która w nim prowadzi działalność rolniczą.³⁵

Zgodnie z przyjętym stanowiskiem, w art. 28 wyrażona jest norma określająca prawo do pobierania emerytury rolniczej, gdy rolnik nie prowadzi działalności rolniczej. W przepisach zawierających tę normę nie ma odesłania do prawnorzeczowego stosunku do gospodarstwa rolnego osoby uprawnionej do świadczeń. Także definicja gospodarstwa rolnego nie zawiera żadnego elementu rzeczowego (art. 6 pkt 4 u.u.s.r.). Przeciwnie, za gospodarstwo rolne rozumie się każde (nie tylko własne) gospodarstwo służące prowadzeniu działalności rolniczej. Określenie rolnika również ogranicza się wyłącznie do opisu wykonywanej działalności (art. 6 pkt 1 u.u.s.r.). Nie jest więc istotne, czy rolnik (pełnoletnia osoba fizyczna, zamieszkująca i prowadząca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osobiście i na własny rachunek, działalność rolniczą w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym) jest właścicielem gospodarstwa. W omawianych przepisach chodzi wyłącznie o posiadanie gospodarstwa rolnego, lecz niekoniecznie jako właściciel lub posiadacz samoistny. W opinii SN wystarczy już posiadanie zależne jako użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą.³⁶

Należy podkreślić, że przepis art. 28 ust. 4 u.u.s.r. nie modyfikuje pojęcia prowadzenia działalności rolniczej, ani też nie definiuje wyczerpująco pojęcia nieprowadzenia działalności rolniczej. Prowadzenie bądź nieprowadzenie działalności rolniczej należy do sfery faktu. Ułatwienie dowodowe, o którym mowa wyżej polega na tym, że rolnicy będący właścicielami gospodarstw wymienionych w tym przepisie nie muszą wykazywać, że nie prowadzą działalności rolniczej – fakt ten uznaje sam ustawodawca. Ciężar dowodu obciąża natomiast nie wymienionych w tym przepisie rolników posiadających grunty rolne, jeżeli chcą wykazać, iż nie prowadzą działalności rolniczej. Wpłata zatem części uzupełniającej świadczenia rolnika, który będąc właścicielem lub posiadaczem gospodarstwa rolnego w rozumieniu ustawy faktycznie nie prowadzi w nim działalności rolniczej w rozumieniu art. 6 pkt 3 ustawy – i fakt ten wykazał – nie ulega zatem zawieszeniu na podstawie art. 28 ust. 1 i 3 w związku z ust. 4 tej ustawy.³⁷ Przepis art. 28 ust. 4 u.u.s.r. należy interpretować w zgodzie z art. 6 pkt 1 i 3, w którym podmiotem ubezpieczenia nie jest właściciel lub posiadacz gospodarstwa rolnego, lecz wyłącznie osoba prowadząca działalność rolniczą w posiadanym gospodarstwie rolnym. Tym samym uzyskanie możli-

³⁵ Wyrok SN z dnia 26 listopada 2013 r., III UK 170/12, OSNP 2015 nr 3, poz. 38.

³⁶ Z uzasad. wyroku cyt. w przypisie 31.

³⁷ Por. uchwałę SN z dnia 6 maja 2004 r., II UZP 5/04, OSNP 2004 nr 22, poz. 389 oraz wyrok SN z dnia 8 stycznia 1997 r., II UKN 39/96, OSNP 1997 nr 16, poz. 299.

wości pobierania pełnego świadczenia może zależeć tylko od zaprzestania działalności rolniczej, zatem właściciele gruntów innych niż wymienione w art. 28 ust. 4 pkt 1-7 u.u.s.r. mogą dowodzić, że nie są już rolnikami, gdyż nie prowadzą na nich działalności rolniczej.³⁸

Przepis art. 28 ust. 10 u.u.s.r. stanowi integralną część regulacji art. 28 ust. 1-12 i art. 28a ww. ustawy. Przedmiotem tej regulacji jest zawieszanie wypłaty świadczeń z ubezpieczeń społecznych (w całości lub części) tym rolnikom, którzy mimo nabycia prawa do tych świadczeń, nie zaprzestali jednak prowadzenia działalności rolniczej. Przesłanką stosowania wskazanego przepisu (zawieszenia wypłaty emerytury lub renty) jest prowadzenie działalności rolniczej, nie jest nią natomiast samo posiadanie lub dysponowanie własnością gospodarstwa.³⁹ Kluczowe dla zastosowania art. 28 u.u.s.r., jest nie tyle stwierdzenie, że ubezpieczony rozporządził nieruchomością rolną, lecz przede wszystkim zdolność udowodnienia, że ubezpieczony nie zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej.⁴⁰

Nie ulega zatem wątpliwości, że determinantą zawieszenia wypłaty świadczeń z ubezpieczenia rolniczego, uregulowanego w art. 28 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, jest przede wszystkim fakt prowadzenia przez ubezpieczonego „działalności rolniczej” w rozumieniu art. 6 ww. ustawy tj. osobiście i na własny rachunek działalności w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej. Warto zauważyć, że pojęcie prowadzenia działalności rolniczej zostało tylko częściowo zdefiniowane w przywołanym przepisie przez określenie pojęcia rolnika i charakteru działalności rolniczej. Przypisanie ubezpieczonemu danego rodzaju aktywności musi być jednak poprzedzone ustaleniem, iż podejmuje on wszelkie czynności niezbędne do prawidłowego funkcjonowania gospodarstwa, a mogą być nimi działania organizacyjne, kierownicze, jak i osobiste zaangażowanie w bezpośrednim wykonywaniu pracy fizycznej w gospodarstwie.⁴¹ W orzecznictwie sądowym można wskazać na jeszcze dalej idący kierunek, zgodnie z którym prowadzenie działalności rolniczej w rozumieniu u.u.s.r. może polegać na samym zarządzaniu gospodarstwem bez wykonywania pracy fizycznej.⁴²

Prowadzenie (zaprzestanie prowadzenia) działalności rolniczej należy do sfery faktów. Poddając analizie związek między art. 28 ust. 1 i 3 u.u.s.r. i katalogiem okoliczności wymienionych w ust. 4 cyt. przepisu, należy stwier-

³⁸ Zob. wyrok SN z dnia 9 marca 2011 r., III UK 81/10, LEX nr 818608.

³⁹ Por. cyt. już wyrok SN z dnia 27 maja 1997 r., II UKN 145/97, OSNP 1998 nr 8, poz. 247.

⁴⁰ Por. wyrok SA w Łodzi z dnia 1 kwietnia 2015 r., III AUa 716/14, LEX nr 1762032.

⁴¹ Por. wyrok SN z dnia 19 lipca 2001 r., UKN 492/00, OSNP 2003 nr 9, poz. 233.

⁴² Tak SA w Łodzi w wyroku z dnia 27 marca 2014 r. III AUa 980/13, LEX nr 1451688.

dzić, że zastosowana w przepisach tych technika legislacyjna sugeruje przyjęcie, iż wyliczenie zawarte w punktach 1-4 służy wyłącznie ułatwieniom dowodowym. Rolnicy będący właścicielami gospodarstw wymienionych w powołanym wyżej przepisie ustawy z 1990 r. nie muszą wykazywać, że nie prowadzą w nich działalności rolniczej; ten fakt uznaje sam ustawodawca.⁴³ Ustawodawca w art. 28 ust. 4 u.u.s.r. wprowadził domniemanie, że uprawniony do świadczeń nie zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej, jeżeli on lub jego małżonek są właścicielami gospodarstwa rolnego lub prowadzą dział specjalny produkcji rolnej. Domniemanie to kreuje fikcję prawną wynikającą z władztwa nad gospodarstwem rolnym, ale – jak każde domniemanie – może być obalone.⁴⁴ Innymi słowy, przepis art. 28 ust. 10 u.u.s.r. nie stanowi w żadnej mierze regulacji autonomicznej. Punktem wyjściowym dla skutecznego zawieszenia świadczenia na podstawie art. 28 u.u.s.r. jest zatem ustalenie, że emeryt lub rencista prowadzi gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 6 pkt 3 tej ustawy. W sytuacji gdy emeryt przekazał gospodarstwo rolne w warunkach określonych w art. 28 ust. 10 u.u.s.r. zachowuje on prawo do pełnego świadczenia o ile wykaże, że po przekazaniu gospodarstwa rolnego faktycznie nie prowadził tego gospodarstwa w rozumieniu art. 6 pkt 3 ustawy z 1990 r., w sposób analogiczny jak w przypadku wykazania faktycznego zaprzestania działalności rolniczej mimo zachowania prawa własności lub posiadania gospodarstwa rolnego.⁴⁵

W konkluzji, własność lub posiadanie gospodarstwa rolnego pozostają poza sferą ubezpieczenia społecznego rolników, a więc nie mogą mieć wpływu na wysokość pobieranych świadczeń, wobec czego uzyskanie możliwości pobierania pełnego świadczenia może zależeć tylko od faktycznego zaprzestania działalności rolniczej.

V. Obrót nieruchomościami rolnymi a ocena zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej

Odejście od modelu kreowania szczególnych, pozakodeksowych typów umów na rzecz samodzielnych przesłanek funkcjonalnych w ustawodawstwie ubezpieczeniowym należy bez żadnych wątpliwości ocenić pozytywnie. Nadużyciem będzie jednak przyjęcie, że w świetle autonomicznego pojęcia działalności rolniczej w u.u.s.r., zagadnienia własnościowe i mo-

⁴³ Zob. wyrok SN z dnia 19 lipca 2001 r., UKN 492/00, 2003 nr 9, poz. 233.

⁴⁴ Wyrok SA w Łodzi, z dnia 25 czerwca 2015 r., III AUa 915/14, LEX nr 1771006.

⁴⁵ Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 9 lutego 2012 r., III AUa 1647/11, LEX nr 1135415.

del obrotu nieruchomościami rolnymi pozostają obojętne. Szczególnego znaczenia dla oceny faktu zaprzestania działalności rolniczej oraz zakresu obowiązków organów emerytalno-rentowych nabiera wejście w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.⁴⁶ Daleko idący charakter ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi wynikający z przedmiotowego aktu prawnego⁴⁷ nie pozostaje bez znaczenia dla funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych w rolnictwie.

Wskazane przez SN kierunki oceny faktu zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej nakazują samodzielną ocenę prowadzonej (nieprowadzonej) działalności rolniczej. W świetle nowych rozwiązań prawnych, które dalece ingerują w swobodę obrotu nieruchomościami, można spodziewać się, że w znacznie większym stopniu niż dotychczas ocena organów emerytalno-rentowych będzie miała charakter autonomiczny i „oderwany” od uwarunkowań własnościowych. Odpowiednio do wzrostu poziomu reglamentacji w zakresie przeniesienia własności nieruchomości rolnej tym istotniejsza staje się „samodzielna” sfera oceny faktu zaprzestania prowadzenia działalności przez organy KRUS. Oznacza to równocześnie osłabienie znaczenia domniemania prowadzenia działalności rolniczej przez właściciela gruntów zaliczonych do użytków rolnych i dzierżawcy takich gruntów (art. 38 u.u.s.r.).

Podnoszony przez SN wymóg samodzielnej oceny faktycznego spełnienia przesłanek określonych art. 28 ust. 4 nakazuje postulować znacznie większą aktywność organów emerytalno-rentowych w toku postępowania administracyjnego w odniesieniu do „pozawłasnościowych” czynników prowadzenia działalności rolniczej oraz stricte samodzielnych ustaleń faktycznych w toku postępowania dowodowego.⁴⁸

Radosław Pastuszko, Katedra Prawa Rolnego i Gospodarki Gruntami, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

⁴⁶ Dz. U. poz. 1433, cyt. dalej jako u.k.u.r.

⁴⁷ Niezależnie od istotnych wątpliwości wyrażanych na gruncie prawa konstytucyjnego oraz prawa cywilnego w odniesieniu do poszczególnych instytucji kreowanych przepisami u.k.u.r.

⁴⁸ Wydaje się, że „samodzielna” ocena przez organ faktu prowadzenia (zaprzestania) działalności rolniczej w oderwaniu od statusu praworzeczonego nieruchomości będzie szczególnie istotna w związku z reglamentacją podziału gospodarstwa rolnego (art. 6 u.k.u.r.) oraz prawa pierwokupu przysługującego właścicielom nieruchomości graniczących ze sprzedawaną nieruchomością (art. 9 ust. 2 u.k.u.r.).

Piśmiennictwo

1. Bielski P., Głosa do wyroku SN z dnia 29 września 2005 r., I UK 16/0, Rejent 2008 nr 1.
2. Bieluk J., *Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne*, Temida 2013.
3. Dmowski S. [w:] *Prawo obrotu nieruchomościami*, red. S. Rudnicki, Warszawa 2001.
4. Drozd E., *Podstawowe zagadnienia konstrukcyjne umowy z następcą*, Rejent 1991 nr 3.
5. Eska-Królikowska A., *Pojęcie gospodarstwa rolnego w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników*, Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia 2000, nr 1.
6. Jaskała W., Głosa do uchwały SN z dnia 6 maja 2004 r., II UZP 5/04, PiP 2006 nr 11.
7. Lichorowicz A., *Umowa przekazania gospodarstwa rolnego następcy*, Krakowskie Studia Prawnicze 1980.
8. Lichorowicz A., *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996.
9. Liszcz T.: *Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce. Zagadnienia prawne*, Kraków 1997.
10. Orlewski M., Słotwiński Ł., *Zakres podmiotowy ubezpieczenia społecznego rolników*, Rejent 2005 nr 2.
11. Pławucka H., Głosa do uchwały SN z dnia 30 sierpnia 2001 r., III ZP 11/01, OSP 2002 nr 12, poz. 151.
12. Prusinowski P., *Relacje zachodzące między podstawowymi pojęciami ubezpieczenia społecznego rolników*, Przegląd Sądowy 2014 nr 2.
13. Rudnicki S., *Umowa o przekazanie gospodarstwa rolnego* [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki: *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2013.
14. Wierzbowski B., Głosa do wyroku TK z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, Przegląd Sejmowy 2001, nr 5.
15. Wójcik S., *Z cywilnoprawnej problematyki zaopatrzenia emerytalnego rolników*, Studia Iuridica Silesiana 1979.

Wykaz orzecznictwa

1. Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK ZU 2001 nr 1, poz. 5.
2. Uchwała SN z dnia 30 sierpnia 2001 r., III ZP 11/01, OSNAPiUS 2002 nr 1, poz. 18.
3. Uchwała SN z dnia 6 maja 2004 r., II UZP 5/04, OSNP 2004 nr 22, poz. 389.
4. Wyrok SN z dnia 8 stycznia 1997 r., II UKN 39/96, OSNP 1997 nr 16, poz. 299.
5. Wyrok SN z dnia 27 maja 1997 r., II UKN 145/97, OSNAPiUS 1998 nr 8, poz. 247.
6. Wyrok SN z dnia 19 lipca 2001 r., UKN 492/00, 2003 nr 9, poz. 233.
7. Wyrok SN z dnia 20 września 2005 r., III UK 77/05, LEX nr 276349.
8. Wyrok SN z dnia 6 października 2009 r., II UK 46/09, LEX nr 583814.
9. Wyrok SN z dnia 9 marca 2011 r., III UK 81/10, LEX nr 818608.
10. Wyrok SN z dnia 18 stycznia 2012 r., II UK 82/11; LEX nr 1163001.

11. Wyrok SN z dnia 26 listopada 2013 r., III UK 170/12, OSNP 2015 nr 3, poz. 38.
12. Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 9 lutego 2012 r., III AUa 1647/11, LEX nr 1135415.
13. Wyrok SA w Łodzi z dnia 27 marca 2014 r. III AUa 980/13, LEX nr 1451688.
14. Wyrok SA w Łodzi z dnia 18 września 2014 r., III AUa 2548/13, LEX nr 1527055.
15. Wyrok SA w Łodzi z dnia 1 kwietnia 2015 r., III AUa 716/14, LEX nr 1762032.
16. Wyrok SA w Łodzi, z dnia 25 czerwca 2015 r., III AUa 915/14, LEX nr 1771006.

**From the „transferring the farm” to the „stop all
commercial farming activity”.
Comments to the evolution of the farmers' social
insurance system.
Summary**

The analysis is intended to present the evolution of the system of agricultural social insurance in relation to agricultural land transactions. Specific rules for agricultural real property transactions and jurisdiction of the Agricultural Social Insurance Fund during the proceedings may cause significant discrepancies between the actual legal status and the conducting of farming activity. The reasons are varied and relate both to the aspects of the material law regulations and to procedural law.

Keywords: pension rights; farmers' social insurance; transferring the farm; commercial farming activity; real estate transactions.

*Sebastian Barszowski**

Obowiązkowe ubezpieczenie posiadacza pojazdu mechanicznego a ochrona ubezpieczeniowa w przypadku szkód wyrządzonych przez pojazdy nietypowe w warunkach innych niż transport

Streszczenie

Niniejsze opracowanie dotyczy odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez kierujących pojazdami mechanicznymi wykorzystywanymi do prac w rolnictwie. Autor podejmuje na użytek licznego grona zainteresowanych: brokerów, agentów ubezpieczeniowych, pracowników zakładów ubezpieczeń, prawników, pracowników firm odszkodowawczych, nabywców ubezpieczeń, a szczególnie – rolników użytkujących specjalistyczne maszyny samobieżne, próbę odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób najlepiej ochronić posiadaczy takich nietypowych pojazdów przed roszczeniami osób trzecich za powstałe szkody. Dokonuje zarazem przeglądu orzecznictwa sądowego w tym zakresie i przytacza praktyczne przykłady szkód i roszczeń.

Słowa kluczowe: ubezpieczenie pojazdów mechanicznych, obowiązkowe ubezpieczenie OC, ubezpieczenie maszyn rolniczych.

* Sebastian Barszowski, dyrektor Likwidacji Szkód w Kancelarii Brokerskiej WTB Sp. z o.o.

Podmiotowy i przedmiotowy zakres obowiązkowego ubezpieczenia OC

W przypadku szkód wyrządzonych przez pojazd mechaniczny będący pojazdem wolnobieżnym, bądź pojazd mechaniczny, który oprócz przemieszczania się z punktu A do punktu B może wykonywać inne prace (np. koparki, samobieżne podnośniki koszarowe, maszyny rolnicze), istnieje dość duża rozbieżność co do tego, w jaki sposób chronić właściciela takiego pojazdu przed roszczeniami osób trzecich, którym wyrządzono szkodę.

Posiadacz pojazdu mechanicznego zmuszony jest ubezpieczyć pojazd w zakresie obowiązkowego ubezpieczenia OC najpóźniej w dniu rejestracji, przed wprowadzeniem pojazdu do ruchu.¹ Pojazdy mechaniczne, które nie podlegają obowiązkowi rejestracji, oraz nie poruszają się po drogach publicznych, lecz np. wyłącznie w obrębie terenu należącego do właściciela, nie muszą być ubezpieczone w zakresie obowiązkowego ubezpieczenia OC. Jako przykład można wskazać wózki widłowe poruszające się wyłącznie po terenie zakładu. W takiej sytuacji, w celu ochrony majątku właściciela pojazdu przed roszczeniami osób trzecich, którym taki pojazd wyrządził szkodę, najczęściej stosuje się ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą i posiadaniem mienia.

W nieco innej sytuacji są właściciele pojazdów, które jedynie czasem poruszają się po drogach publicznych i w związku z tym podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu OC, służą jednak także do innej pracy niż do transportu, np. dźwigi z podwoziem samobieżnym, spychacze, koparki i inne podobne pojazdy specjalistyczne. W przypadku powstania szkód podczas pracy maszyn zainstalowanych w tych pojazdach ubezpieczyciele bardzo często odmawiają wypłaty odszkodowania w ramach polisy obowiązkowego ubezpieczenia posiadacza pojazdu mechanicznego, powołując się na zapis 34 ust. 1 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z dnia 16 lipca 2003 Nr 124, poz. 1152).

„Z ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych przysługuje odszkodowanie, jeżeli posiadacz lub kierujący pojazdem mechanicznym są obowiązkani do odszkodowania za wyrządzoną w związku

¹ Art. 29 ustawy z dnia 23 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z dnia 16 lipca 2003 r. Nr 124, poz. 1152).

z ruchem tego pojazdu szkodę, której następstwem jest śmierć, uszkodzenie ciała, rozstrój zdrowia bądź też utrata, zniszczenie lub uszkodzenie mienia.

2. *Za szkodę powstałą w związku z ruchem pojazdu mechanicznego uważa się również szkodę powstałą:*

- 1) *przy wsiadaniu do pojazdu mechanicznego i wysiadaniu z niego;*
- 2) *bezpośrednio przy załadunku i rozładunku pojazdu mechanicznego;*
- 3) *podczas zatrzymywania, postoju lub garażowania.”*

Powyższy zapis ustawy budzi wiele wątpliwości w sytuacjach, w których w pojeździe zamontowany jest dźwig, i szkoda została wyrządzona bezpośrednio przez ruch dźwigu. Nawet gdy silnik pojazdu był w tym czasie włączony, ubezpieczyciele dążą zazwyczaj do odmowy wypłaty odszkodowania. Zatem należy zadać pytanie, czy w takich sytuacjach konieczne jest zawarcie dodatkowej umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej? Takie dodatkowe ubezpieczenie może uzupełnić zakres ochrony ubezpieczeniowej o podobne szkody.

Problematyka ruchu pojazdu w ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej

Nieco inaczej przedstawia się sprawa w przypadku podmiotów wykonujących działalność rolniczą. W tych szczególnych okolicznościach występuje jeszcze ubezpieczenie obowiązkowe OC rolnika, które jest wymagane ustawowo i z którego w analizowanych przypadkach można próbować dochodzić roszczeń. Aby doprowadzić do wypłaty odszkodowania z tego typu polisy ubezpieczenia, należy wykazać, że rolnik lub osoba pozostająca z nim we wspólnym gospodarstwie domowym, lub osoba pracująca w jego gospodarstwie, jest obowiązana do wypłaty odszkodowania za szkodę wyrządzoną w związku z posiadaniem przez rolnika tego gospodarstwa rolnego.² Zatem ochrona wynikająca z tego typu ubezpieczenia powinna uzupełniać się z pokryciem oferowanym przez obowiązkowe ubezpieczenie OC pojazdu.

² E. Wojciechowska-Lipka, *Ubezpieczenie gospodarstwa rolnego, a ubezpieczenie usług agroturystycznych w gospodarstwie rolnym, część II, Dziennik Ubezpieczeniowy* 22, 29 sierpnia 2002 r., Wyd. Ogma Sp. z o.o.

Kierując się zasadą przezorności, można dążyć w kierunku dodatkowych ubezpieczeń i dodatkowego rozszerzenia ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej w związku z prowadzoną działalnością i posiadaniem mienia. Inaczej mówiąc, można by rozszerzyć ubezpieczenie o takie klauzule, jak klauzula szkód wyrządzonych przez pojazdy wolnobieżne lub inne, co do których ustawa nie wymaga posiadania obowiązkowego ubezpieczenia OC. Jednak nie jest to pożądana ścieżka w przypadku dążenia do ekonomicznej optymalizacji portfela ubezpieczeń, gdyż to samo ryzyko zostaje objęte dwoma, a gdy ubezpieczony jest rolnikiem i posiada obowiązkowe ubezpieczenie OC rolnika, to nawet trzema rodzajami polis ubezpieczeniowych. W opisanych powyżej sprawach orzecznictwo sądowe jest na ogół odmienne od decyzji zakładów ubezpieczeń.

W celu ustalenia, jaki produkt najlepiej chronić będzie użytkownika pojazdu przed roszczeniami poszkodowanych za szkody wyrządzone przez ten pojazd, konieczne jest odniesienie się do definicji ruchu pojazdu, o której mowa w art. 34 ustawy z dnia 23 maja 2003 roku o ubezpieczeniach obowiązkowych.³ W każdej sytuacji należy bowiem precyzyjnie rozważyć, czy ruch pojazdu można wskazać za główną przyczynę powstania szkody.

W literaturze i orzecznictwie sądowym jest wiele definicji ruchu pojazdu czasami rozbieżnych. Dominujące są dwie koncepcje. Zgodnie z węższą z nich, ruch pojazdu traktowany jest jako fizyczne przemieszczanie się pojazdu w przestrzeni niezależnie od tego czy silnik jest włączony czy nie (np. z udziałem siły bezwładności lub grawitacji). Zgodnie z szerszą koncepcją, ruch pojazdu następuje od chwili uruchomienia silnika, aż do osiągnięcia punktu przeznaczenia w podróży. W tym wariantcie przyjmuje się, że pojazd jest w ruchu nawet podczas przerw w podróży, gdy silnik nie pracuje, pod warunkiem że nie osiągnięto miejsca przeznaczenia.⁴ D. Maśniak odnosi się do szerszego poglądu twierdząc, że ruch pojazdu mechanicznego, w ujęciu wynikającym z ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, to nie tylko przemieszczanie się w przestrzeni, ale również pozostawanie w spoczynku, jeżeli kierujący pojazdem znajduje się w nim, a silnik (napęd) pracuje na biegu jałowym. Jedynie opuszczenie pojazdu przez kierowcę i pasażerów, oraz wyłączenie silnika znamionują przerwanie ruchu pojazdu mechanicznego, jeśli dzieje się tak z zamiarem dłuższego

³ Ustawa z dnia 23 maja 2003 roku o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. 2003 Nr 124 poz. 1152).

⁴ J. Szczechowicz, *Odpowiedzialność cywilna posiadacza mechanicznego środka komunikacji za szkody wyrządzone w ruchu lądowym*, Pracownia Wydawnicza „ElSet”, Olsztyn 2013, s. 17.

parkowania samochodu.⁵ Podobną opinię zaprezentował Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 2005.04.07 II CK 572/04 – „*Samochód jest w ruchu od chwili włączenia silnika aż do zakończenia jazdy, przy czym szkoda może być także wyrządzona w czasie dobrowolnego czy też planowanego postoju. Zakończenie jazdy nie musi wcale nastąpić w miejscu z góry zaplanowanym, jednak z reguły nie nastąpi ono, dopóki samochód pozostaje na drodze publicznej. Jeżeli więc nastąpi defekt samochodu czyniący go niezdatnym do dalszej podróży, to ruch samochodu ustanie dopiero po odholowaniu go do bazy remontowej. Samochód pozostawiony na szosie stwarza bowiem niebezpieczeństwo dla innych użytkowników i dlatego musi być uważany za będący w ruchu tak w świetle art. 436 § 1 k.c., jak i przepisów o obowiązkowych ubezpieczeniach komunikacyjnych.*”⁶

Generalnie należy zgodzić się z cytowanym orzeczeniem Sądu Najwyższego, choć autor w kwestii odholowania uszkodzonego pojazdu do bazy remontowej prezentuje nieco odmienny pogląd, albowiem zgodnie z art. 37 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, za szkody wyrządzone przez zespół złączonych pojazdów należy się odszkodowanie z polisy ubezpieczenia OC pojazdu ciągnącego. Powyższy zapis odnosi się literalnie także do sytuacji, w której szkodę wyrządza pojazd holowany, zatem opisywana sytuacja nie powinna wzbudzać dyskusji. Podobnie w sytuacji, gdy uszkodzony pojazd będzie transportowany w celu naprawy na innym pojeździe (np. lawecie). Należy zwrócić także uwagę na sposób, w jaki Sąd Najwyższy podchodzi do próby zdefiniowania, co jest ruchem pojazdu, a co nim nie jest. W wyroku SN z dnia 2003.04.11 III CKN 1522/00, Sąd Najwyższy uważa, że definicję ruchu pojazdu należy rozumieć rozszerzająco i powinno się dążyć do poszukiwania nowych rozwiązań legislacyjnych oraz prób ich uogólnienia, w celu wyeliminowania zbędnej kazuistyki. Zarzuty sądów wobec zakładów ubezpieczeń, z powodu odmowy wypłaty odszkodowania z polisy OC posiadacza pojazdów mechanicznych, mają zazwyczaj związek z sytuacjami, w których szkoda została wyrządzona przez ruch dźwigu, bądź łyżki koparki zainstalowanej na podwoziu samobieżnym, ale w tym czasie nie było ruchu pojazdu, ani one nie przemieszczały się. Sąd Apelacyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 22 listopada 2012 r I ACa 615/12 wskazał na niemożność rozdzielenia losów prawnych części łyżki koparki oraz pojazdu, i orzekł, że skutki ubezpieczenia obowiązkowego OC pojazdu mechanicznego obejmują całą maszynę,

⁵ D. Maśniak w opracowaniu 15-stu autorów pod tyt. *Prawo Ubezpieczeń Gospodarczych. Tom I. Komentarz do przepisów prawnych o funkcjonowaniu rynku ubezpieczeń*, op. Lex 2010.

⁶ Wyrok SN z dnia 2005.04.07 II CK 572/04, niepublikowany.

łącznie z łyżką koparki. Niemalże identyczną opinię wyraził Sąd Apelacyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 24 września 2014 sygn. akt I Aca 220/14.

Powyżej przytoczone orzecznictwo sugeruje, że definicja ruchu pojazdu może w przyszłości ulec dalszemu rozszerzaniu w interpretacji. W chwili obecnej wydaje się, że szkody powstałe podczas długotrwałego (np. kilkutygodniowego) postoju pojazdu nie są objęte ochroną ubezpieczeniową. Do takich szkód można zaliczyć wyciek płynów eksploatacyjnych podczas postoju pojazdu i ich zapłon, który spowoduje powstanie szkody osób trzecich. Pewną problematykę stanowi także próba zakwalifikowania niektórych maszyn rolniczych jako pojazd mechaniczny zgodnie z art. 2 pkt 36 ustawy z dnia 20 czerwca 1997. Prawo o ruchu drogowym.⁷ Wątpliwości te rozstrzyga Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 19 grudnia 2003,⁸ który stoi na stanowisku, że niezależnie od wyposażenia i zainstalowanych maszyn warunkiem determinującym, czy maszyna kwalifikuje się jako pojazd mechaniczny, jest możliwość przemieszczania się ludzi lub rzeczy i wprawianie go w ruch za pomocą sił przyrody.

Odpowiednia ochrona ubezpieczeniowa, porównanie zakresu ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadacza pojazdu mechanicznego z innymi produktami ubezpieczeniowymi

Dążąc do możliwie najpełniejszej ochrony ubezpieczeniowej właścicieli pojazdów mechanicznych, jak koparki, spychacze, które oprócz poruszania się po drogach publicznych wykonują inną pracę, należy nabyć obowiązkowe ubezpieczenie OC posiadacza pojazdów mechanicznych, OC z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej i posiadania mienia, oraz OC rolnika, jeśli posiadacz pojazdu prowadzi działalność rolniczą. Takie rozwiązanie nie zawsze jest jednak ekonomicznie uzasadnione. Jeśli podmiot prowadzi wyłącznie działalność rolniczą i nie wyjeżdża swoimi pojazdami poza należące do niego nieruchomości, wówczas wystarczającą ochronę powinno zapewnić obowiązkowe ubezpieczenie OC gospodarstwa rolnego.

⁷ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.).

⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 2003 r. (Sygn. Akt II CSK 157/13).

Zgoła odmienna jest sytuacja, w której posiadacz pojazdu mechanicznego nie jest rolnikiem. Podstawą ubiegania się o zadośćuczynienie od ubezpieczyciela powinno być przede wszystkim ubezpieczenie OC pojazdu. Przytoczone orzecznictwo wskazuje, że w przypadku wyrządzenia szkody przez pojazd mechaniczny podczas jego pracy, ubezpieczyciel powinien wypłacić odszkodowanie z obowiązkowego ubezpieczenia OC komunikacyjnego. Należy, zdaniem autora, dążyć do wypłaty odszkodowania z ubezpieczenia obowiązkowego i wymagać przyjęcia odpowiedzialności akcesoryjnej ubezpieczycieli. Zakłady ubezpieczeń mogą dążyć do braku zaspokojenia roszczeń w tym zakresie, gdyż orzecznictwo nie jest jeszcze wyklarowane, a przepisy nie są jednoznaczne. W przypadku jakichkolwiek wątpliwości, należy przeanalizować każdą sprawę indywidualnie. Zbadać, czy przedmiotowe zdarzenie mieści się w definicji pojazdu i ruchu pojazdu. Zasadnicze znaczenie w tej kwestii ma art. 34 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych. Zapis ten nie ogranicza prawa do odszkodowania wyłącznie do sytuacji, w których taki pojazd porusza się, a orzecznictwo sądowe przytoczone w artykule sugeruje, że kwestia ruchu pojazdu traktowana jest przez sądy coraz szerzej. Duża część maszyn i urządzeń może zostać uznana za środek komunikacji (np. ciągniki rolnicze). Zatem szkody spowodowane działaniem sprzętu rolniczego podłączanego do ciągników rolniczych i wprowadzanego w ruch przez silniki tych maszyn powinny zostać pokryte z ubezpieczenia tych pojazdów. Należy pamiętać też, że istnieją sytuacje, w których odszkodowanie z polisy OC pojazdu nie zostanie przyznane przez ubezpieczyciela. Np. niewłaściwie wykonana praca przez koparkę, wylanie betonu o niewłaściwych parametrach wskutek niedokładnego przemieszania przez betoniarke, czyli zdarzenia, u podstaw których leży bezpośrednio wykonywanie pracy. Roszczenia wynikające z tego typu szkód mogą zostać pokryte przez ubezpieczenie OC z tytułu prowadzonej działalności i posiadania mienia, o ile zostało ono rozszerzone o stosowne klauzule.

Istnieje także katalog czynności, które jeszcze w obecnej chwili bywają sporne, jednak sądy coraz częściej rozwiązują spory na niekorzyść zakładów ubezpieczeń. W sytuacjach w których przyczyną szkody było bezpośrednio uderzenie łyżką koparki, spychacza lub elementem maszyny rolniczej zainstalowanej w ciągniku, ubezpieczyciele powinni przyjmować odpowiedzialność odszkodowawczą w ramach obowiązkowego ubezpieczenia OC pojazdów.

Sebastian Barszowski, absolwent studiów magisterskich o specjalności Zarządzanie Ryzykiem na Uniwersytecie Ekonomicznym we Wrocławiu.

Dyrektor Likwidacji Szkód w Kancelarii Brokerskiej WTB Sp. z o.o.

Piśmiennictwo

1. Maśniak D., w opracowaniu 15-stu autorów pod tyt. *Prawo Ubezpieczeń Gospodarczych*. Tom I. *Komentarz do przepisów prawnych o funkcjonowaniu rynku ubezpieczeń*, op. Lex 2010 r.
2. Szczechowicz J., *Odpowiedzialność cywilna posiadacza mechanicznego środka komunikacji za szkody wyrządzone w ruchu lądowym*, Pracownia Wydawnicza „ElSet”, Olsztyn 2013 r.
3. Wojciechowska-Lipka E., *Ubezpieczenie gospodarstwa rolnego, a ubezpieczenie usług agroturystycznych w gospodarstwie rolnym, część II*, *Dziennik Ubezpieczeniowy* 22, 29 sierpnia 2002, Wyd. Ogma Sp. z o.o.
4. Podręcznik pod red. J. Monkiewicza, *Podstawy ubezpieczeń*, tom II – produkty, Poltext, Warszawa 2001 r.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. 1964 nr 16 poz. 93).
2. Ustawa z dnia 23 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z dnia 16 lipca 2003 r. Nr 124, poz. 1152).
3. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.).
4. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 22 listopada 2012 r. (Sygn. Akt I ACa 615/12).
5. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 24 września 2014 r. (Sygn. akt I Aca 220/14)
6. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 07 kwietnia 2005 r. (Sygn. Akt II CK 572/04 niepublikowany).
7. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 2003 r. (Sygn. Akt III CKN 1522/00).
8. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 2003 r. (Sygn. Akt II CSK 157/13).

Sebastian Barszowski
Compulsory insurance of motor vehicle and
insurance coverage for damage caused by
atypical vehicles under conditions other than
transport.
Abstract

The article consider very important issue in point of view of vehicle users in agriculture and damage made by those vehicles. The author try to answer how to protect vehicle user from claims third parties, who suffered from damage made by vehicles. To answer this question, the author reviews the judicial decisions, and cites practical examples for claims and damages. The approach the problem makes that the article has very high value for both theorists, as well as for practitioners such as brokers, insurance agents, employees of insurance companies, lawyers, employees of companies for damages, and purchasers of insurance among which one should mention the farmers and entrepreneurs using from motor vehicles.

Keywords: motor insurance, compulsory third party insurance, insurance of agricultural machinery.

Nowa konstrukcja zasiłku macierzyńskiego z ubezpieczenia społecznego rolników

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest określenie nowego zakresu ochrony w ubezpieczeniu społecznym rolników, przysługującej z tytułu urodzenia się dziecka. Realizując powyższy cel należy zastanowić się, na ile przyjęta konstrukcja rolniczego świadczenia macierzyńskiego wypełnia funkcję kompensacyjną ubezpieczenia. Powyższe kwestie warto przeanalizować w odniesieniu do rozwiązań przyjętych w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą.

W konkluzji autor stwierdza, że obecna konstrukcja zasiłku macierzyńskiego została wprowadzona z pominięciem przyjętych w ubezpieczeniach społecznych istoty, funkcji i zasad finansowania. Ochrona przyznana rolnikom z tytułu macierzyństwa powinna mieć szczególny charakter nie tylko z uwagi na utracone dochody, lecz także z powodu konieczności zapewnienia ciągłości produkcji w rodzinnych gospodarstwach rolnych. Potrzeba rozwiązania problemów demograficznych w drodze wprowadzenia do ustawy ubezpieczeniowej współfinansowanego przez rolników „świadczenia rodzicielskiego”, nie znajduje w ocenie autora uzasadnienia w rolniczym systemie ubezpieczeń społecznych.

Słowa kluczowe: ubezpieczenie macierzyńskie, zasiłek macierzyński, ubezpieczenie społeczne rolników.

* Damian Puślecki, dr nauk ekonomicznych, Katedra Zarządzania i Prawa, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu.

1. Wprowadzenie

Od 1 stycznia 2016 roku obowiązują przepisy ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw¹ wprowadzające między innymi nowe regulacje świadczeń dla rolników z tytułu urodzenia dziecka. Warto zauważyć, że wspomniana regulacja jest wynikiem nieśmiałych jak dotąd działań państwa w kwestii polityki prorodzinnej, a dokładniej stanowi próbę poszukiwania rozwiązań mających na celu zachęcanie Polaków do posiadania dzieci, a także do zapewnienia socjalnego bezpieczeństwa rodzicom, zwłaszcza w pierwszym okresie opieki nad dzieckiem.

Z uprawnień macierzyńskich mogli korzystać, jak dotąd, przede wszystkim rodzice zatrudnieni na podstawie stosunku pracy, podmioty opłacające ubezpieczenie chorobowe albo, jak w przypadku rolników – macierzyńskie, oraz osoby wykonujące umowy zlecenia i samozatrudnieni-przedsiębiorcy – jako podmioty odprowadzające dobrowolnie składkę chorobową do ZUS. Nowe rozwiązania obejmują pomioty, które nie mogły dotychczas korzystać ze świadczeń z tytułu urodzenia dziecka – przede wszystkim chodzi tu o bezrobotnych, studentów oraz osoby pracujące na podstawie umów cywilnoprawnych, nieobjęte dobrowolnym ubezpieczeniem chorobowym. Nowelizacja dotyczy także rolników, których prawo do zasiłku macierzyńskiego było dotychczas uregulowane w szczególny sposób.

Celem niniejszego artykułu jest określenie nowego zakresu ochrony przysługującej ubezpieczonemu rolnikowi z tytułu urodzenia dziecka

¹ Dz. U. 2015 poz. 1215. Wspomniany akt prawny zmienia ustawę z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz inne następujące ustawy: ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, ustawę z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, ustawę z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawę z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, ustawę z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, ustawę z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, ustawę z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, ustawę z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ustawę z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, ustawę z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, ustawę z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, ustawę z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej oraz ustawę z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

w rolniczym ubezpieczeniu społecznym. Realizując powyższy cel, należy zastanowić się, na ile przyjęta konstrukcja rolniczego świadczenia macierzyńskiego wypełnia funkcję kompensacyjną ubezpieczenia. Powyższe kwestie warto przeanalizować w odniesieniu do rozwiązań przyjętych w powszechnym ubezpieczeniu społecznym, ze szczególnym uwzględnieniem osób prowadzących działalność gospodarczą.

2. Ewolucja rolniczego świadczenia macierzyńskiego

Pomimo tego, że uprawnienia związane z rodzicielstwem przyznane zostały kobietom pracującym w Polsce już w 1919 roku,² to rolnicy przez ponad 50 lat pozbawieni byli świadczeń z tytułu urodzenia dziecka.³ Po raz pierwszy prawo do zasiłku macierzyńskiego przyznała rolnikom ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin.⁴ Było to świadczenie funkcjonujące obok zasiłku porodowego, a podmiotem do niego uprawnionym obok kobiety prowadzącej gospodarstwo był także jej małżonek – ojciec dziecka.⁵ Podstawą przysługiwania tego świadczenia było urodzenie się dziecka albo przyjęcie dziecka w wieku do jednego roku na wychowanie. Świadczenie to, analogicznie jak we wspomnianej powyżej regulacji prawnej, było obsługiwane przez ZUS.

Jednorazowy zasiłek macierzyński z KRUS,⁶ finansowany z Funduszu Składkowego bez gwarancji Państwa, wprowadziła wielokrotnie nowelizowana ustawa z 20 grudnia 1990 r.⁷ Wspomniany akt prawny odseparował ubezpieczenie rolników od systemu pracowniczego i zmienił w istotny spo-

² Dekret z 11 stycznia 1919 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby Dz. U. Nr 9, poz. 122.

³ Zob. B. Tańska-Hus, *Ewolucja systemu ubezpieczeń społecznych rolników w Polsce*, w: M. Adamowicz (red), *Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo*, Warszawa 2002, s. 59.

⁴ Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i ich rodzin, Dz. U. Nr 40, poz. 268 z późniejszymi zmianami.

⁵ Prawo do zasiłku porodowego w przeciwieństwie do poprzedniej regulacji przysługiwało teraz również małżonkowi.

⁶ W wysokości trzykrotności emerytury podstawowej, potocznie zasiłek zwany był porodowym.

⁷ Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, (t.j. Dz. U. 2015 poz. 704 ze zm.), powoływana dalej jako: ustawa ubezpieczeniowa.

sób cały system ubezpieczenia społecznego rolników. Wśród dwóch rodzajów ubezpieczeń⁸ ustawodawca wyraźnie wyodrębnił ubezpieczenie macierzyńskie, sprecyzował przesłanki jego podlegania oraz przysługujące z tego tytułu świadczenia. Ustawa ubezpieczeniowa, oprócz obowiązkowego ubezpieczenia macierzyńskiego, wprowadziła możliwość ubezpieczenia wnioskowego. Prawo do jednorazowego zasiłku macierzyńskiego przysługiwało każdemu ubezpieczonemu (rolnikowi, jego małżonkowi, domownikowi) z tytułu urodzenia dziecka, a także z tytułu przyjęcia dziecka w wieku do jednego roku na wychowanie, jeżeli złożony został wniosek o jego przysposobienie.⁹

Oprócz wskazanego powyżej świadczenia, ubezpieczonemu mógł przysługiwać także zasiłek macierzyński w wysokości zasiłku chorobowego za okres 8 tygodni.¹⁰ Choć zasiłek porodowy dla „pracowników” został zniesiony w 2002 roku,¹¹ w odniesieniu do rolników funkcjonował on do czasu nowelizacji ustawy ubezpieczeniowej w roku 2004.¹² Mimo to trzeba jednak podkreślić, że wypłacanemu na podstawie obowiązujących przepisów jednorazowemu zasiłkowi macierzyńskiemu dla rolników nadal było bliżej do świadczenia porodowego, niż do konstrukcji przewidzianej w systemie powszechnym.

3. Istota rolniczego zasiłku macierzyńskiego

Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników jako jedyna w polskim systemie prawnym wyodrębnia obowiązkowe ubezpieczenie macierzyńskie. Należy zauważyć, że jest to jednak tylko formalne wyodrębnienie, gdyż składki z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego trafiają do samofinansującego się Funduszu Składkowego.

Konstrukcja prawna tego ubezpieczenia od samego początku budziła kontrowersje. Zastrzeżenia dotyczyły nie tylko zasad poboru składek w takiej samej wysokości jak na ubezpieczenie wypadkowe i chorobowe.

⁸ Ustawa wyodrębnia następujące rodzaje ubezpieczeń: ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe, i macierzyńskie oraz ubezpieczenie emerytalno-rentowe.

⁹ Zob. art. 15 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 1991 nr 7 poz. 24.

¹⁰ Zob. art. 15 ust. 3 pierwotnego tekstu ustawy ubezpieczeniowej.

¹¹ Na mocy ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, Dz. U. 2001 nr 99 poz. 1075.

¹² Ustawa z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 91 poz. 873.

Najważniejszą z nich było obowiązkowe opłacanie ubezpieczenia macierzyńskiego przez mężczyzn, samotnych rolników czy osoby w wieku przedemerytalnym. Ta na pierwszy rzut oka niewytłumaczalna z punktu widzenia istoty ubezpieczeń konstrukcja, kiedy to osoba opłacająca składki nie nabędzie w przyszłości prawa do świadczenia lub nabędzie je *de facto* warunkowo,¹³ została wprowadzona do ustawy ubezpieczeniowej już w 1990 roku. Przyjęta konstrukcja była jednak wyrazem solidarności grupowej rolników. Ubezpieczenia społeczne powstały z potrzeby ochrony podmiotów, które same sobie nie są w stanie zapewnić środków utrzymania na wypadek utraty zdolności do pracy. Konieczność opłaty składki macierzyńskiej także przez mężczyzn jest wyrazem tej solidarności.¹⁴ Na tym bowiem polega sens solidarności, że składki opłacają wszyscy członkowie danej społeczności, a ze świadczeń korzysta ten, kto znalazł się w potrzebie.¹⁵

Najistotniejszą funkcją rolniczego ubezpieczenia społecznego jest funkcja ochronna, z którą łączy się ściśle – funkcja kompensacyjna i gwarancyjna. W Kasie realizowana jest m.in. w ubezpieczeniu macierzyńskim, w formie samopomocowej i w oparciu o zasadę samofinansowania.

W stanie prawnym obowiązującym do 31 grudnia 2015 r. ubezpieczonemu w KRUS przysługiwało prawo do jednorazowego świadczenia z tytułu urodzenia dziecka. Wprowadzona od 01.01.2016 r. konstrukcja ubezpieczenia macierzyńskiego została stworzona z całkowitym pominięciem istoty i funkcji rolniczych ubezpieczeń społecznych. Nie uwzględnia nie tylko przedmiotu ochrony tego ubezpieczenia – ochrony zdolności rolnika do zdobywania własną pracą środków utrzymania w rodzinnym gospodarstwie rolnym, lecz przede wszystkim biologicznych aspektów macierzyństwa i ojcostwa. Ubezpieczenie to nie chroni zatem właściwie osób pracujących w rolnictwie i nie sprzyja ochronie gospodarstw rodzinnych.

Urodzenie się dziecka jest jedyną pozytywną przeszkodą w wykonywaniu pracy. Niemniej jednak jest to przeszkoda uniemożliwiająca zdobywanie własną pracą środków utrzymania. Przedmiotem ochrony rolniczego ubezpieczenia macierzyńskiego jest utrata zdolności do zdobywania własną pracą środków utrzymania w rodzinnym gospodarstwie rolnym z powodu urodzenia dziecka (aspekt medyczny) i konieczności sprawowania nad nim osobistej opieki (przerwa w pracy uwarunkowana biologicznie).

¹³ Łącznie z małżonkiem, tzn. prawo do świadczenia przy opłaceniu takiej samej składki przypadnie po połowie każdemu z małżonków. Jednakże, gdy uprawnionym będzie matka samotnie wychowująca dziecko nabędzie prawo do zasiłku w pełnej wysokości. Warunkowo w całości prawo do świadczenia nabędzie ojciec dziecka kiedy matka podlega powszechnemu ubezpieczeniu społecznemu.

¹⁴ Szerzej: D. Puślecki, *Zasiłek macierzyński z ubezpieczenia społecznego rolników*, *Przeгляд Prawa Rolnego*, nr 1 (14) 2014, s. 109 i nn.

¹⁵ Szerzej, J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze 2006, s. 40.

Podmiotem, któremu powinna z tego tytułu przysługiwać ochrona, jest przede wszystkim matka dziecka. Nie można jednak zapomnieć, że w pewnych wyjątkowych sytuacjach ochrona ta powinna przysługiwać również ojcu wychowującemu dziecko, np. w sytuacji konieczności hospitalizowania, czy śmierci matki dziecka.

Świadczenie z ubezpieczenia macierzyńskiego – zasiłek macierzyński, powinien przede wszystkim zapewnić środki utrzymania nie tylko matce dziecka, ale całej rodzinie na czas trwania przeszkody w wykonywaniu pracy. W gospodarstwach rodzinnych urodzenie się dziecka, z uwagi na wyłączenie możliwości produkcyjnych matki, wiąże się ze spadkiem dochodów albo koniecznością zwiększenia nakładów pracy innych członków rodziny. Niejednokrotnie jest to związane również z potrzebą korzystania z tzw. pomocy sąsiedzkiej. Zdaje się, że tej biologicznej zależności ustawodawca w ogóle nie dostrzegł. W dotychczasowej bowiem formie świadczenie było zbliżone do zasiłku porodowego, który funkcjonował we wcześniejszej regulacji. Zasiłek porodowy, oderwany był w ogóle od przedmiotu ochrony ubezpieczenia macierzyńskiego, jest świadczeniem analogicznym do świadczeń z ubezpieczeń gospodarczych. Nie uwzględniał on istoty i funkcji ubezpieczeń społecznych.

Rolnik za stałą pracę w swoim gospodarstwie nie otrzymuje wynagrodzenia. Pomijając gospodarstwa samozaopatrzeniowe, ekwiwalentem trudu rolnika jest dochód ze sprzedaży wytworzonych produktów. Swoistym problemem w czasie porodu i opieki nad dzieckiem rolnika jest kwestia konieczności podtrzymania procesu produkcyjnego. Wiele czynności wykonywanych w działalności rolniczej (obsługa zwierząt, ich karmienie, pozyskanie mleka, wykonywanie niezbędnych zabiegów produkcji roślinnej, zebranie zbóż w okresie żniw itp.) wymaga pełnej dyspozycyjności rolnika, przejawiającej się w pracy także w niedziele i święta. Tradycyjnie trudności w organizacji pracy w czasie niezdolności do pracy rolnika najczęściej rozwiązywane są w kręgu rodziny, a w złożonych sytuacjach przy pomocy współpracy międzysąsiedzkiej.¹⁶ Takiej zależności nie zauważył ustawodawca, konstruując prawo do zasiłku macierzyńskiego.

Ustawodawca skonstruował w ustawie ubezpieczeniowej prawo do zasiłku macierzyńskiego w zupełnym oderwaniu od istoty i funkcji rolniczych ubezpieczeń społecznych i przedmiotu ochrony ubezpieczenia macierzyńskiego. Wydaje się, że konieczność stałego podtrzymywania produkcji w rodzinnym gospodarstwie rolnym (w szczególności zwierzęcej), wymaga szerszego spojrzenia na funkcję kompensacyjną zasiłku niż w przypadku sytuacji przedsiębiorców, czy pracowników.

¹⁶ W. Jagła, *Wybrane problemy funkcjonowania systemu rolniczego*, w: *Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i Studia*, 2011 nr 41 s. 38.

Rolnicze ubezpieczenie macierzyńskie powinno zatem pełnić podwójną funkcję: kompensacyjno-wspomagającą.¹⁷ Przyjęcie takiego założenia jest uzasadnione przede wszystkim swoistością pracy w działalności rolniczej prowadzonej w gospodarstwie rodzinnym oraz funkcją ochronną rolniczych ubezpieczeń społecznych. Ustanowiona obecnie konstrukcja ubezpieczenia macierzyńskiego, ze świadczeniem w postaci zasiłku *quasi* porodowego, podobna jest do rozwiązań spotykanych w ubezpieczeniach gospodarczych i nie zapewnia należytej ochrony ubezpieczonemu. Dotychczasowa konstrukcja zasiłku macierzyńskiego podyktowana była niewłaściwym zaadoptowaniem w ustawie o u.s.r. koncepcji tego świadczenia, z uwagi na jego historyczne powiązanie z zasiłkiem porodowym.

Mówiąc o kompensacyjno-wspomagającej funkcji zasiłku macierzyńskiego odnotować należy, że jest to i powinno być w przyszłości świadczenie pokrywane ze składek rolników – opierać się winno zatem na zasadzie samofinansowania (w ramach Funduszu Składkowego) i wewnątrzgrupowego solidaryzmu społecznego.¹⁸ Nie do końca jednak środki przekazywane przez rolników były dotychczas wykorzystywane na cele macierzyńskie. Wypłata świadczeń chorobowych i wypadkowych nie byłaby bowiem dla rolników możliwa bez „przerzucania środków” na realizację świadczeń z ubezpieczenia macierzyńskiego.¹⁹ Konstrukcja powiązania wymiaru składek na ubezpieczenie macierzyńskie z innymi ubezpieczeniami rolniczymi nie znajduje obecnie uzasadnienia.

4. Konstrukcja rolniczego zasiłku macierzyńskiego

Zasiłek macierzyński to dla rolników jedyne świadczenie z tytułu urodzenia dziecka, wypłacane do 31.12.2015 r. w ramach ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego. Oparto je o zasadę samofinansowania, tzn. świadczenia z tego ubezpieczenia – przed omawianą zmianą ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, całkowicie były pokrywane ze składek rolników. Zasiłek przysługiwał ubezpieczonemu rolnikowi, jego małżonkowi i domownikowi. O świadczenie

¹⁷ Por. D. Puślecki, *Istota i funkcje ubezpieczenia chorobowego rolników*. *Przegląd Prawa Rolnego*, nr 1(10)/2012 s. 103-123.

¹⁸ Szerzej. D. Puślecki, *Zasiłek macierzyński z ubezpieczenia społecznego rolników*, *Przegląd Prawa Rolnego*, nr 1 (14) 2014, s. 112 i nn.

¹⁹ Zob. Informacja statystyczna KRUS za IV kwartał 2014 r., www.krus.gov.pl, s. 21.

mogła wystąpić nie tylko ubezpieczona matka dziecka, ale także ubezpieczony rolnik – jego ojciec. Tytułem do ubiegania się o zasiłek było urodzenie się dziecka oraz przyjęcie dziecka na wychowanie, jeżeli złożony został wniosek o przysposobienie. Do 31 sierpnia 2008 roku²⁰ świadczenie wypłacane było ubezpieczonemu jednorazowo i odpowiadało trzyipółkrotnej emeryturze podstawowej, a od 2009 r. odpowiadało czterokrotnej emeryturze podstawowej.²¹ O wysokości zasiłku macierzyńskiego decydująca była kwota emerytury podstawowej obowiązująca w dacie porodu.

W przypadku, gdy oboje małżonkowie podlegali ubezpieczeniu w KRUS, zasiłek przysługiwał im łącznie. W praktyce oznaczało to, że *de facto* przysługiwał on jednej osobie, która wystąpiła z wnioskiem o świadczenie. W razie urodzenia więcej niż jednego dziecka przy jednym porodzie, zasiłek przysługiwał na każde dziecko.

W świetle przepisów ustawy ubezpieczeniowej,²² osobie objętej ubezpieczeniem na wniosek (dobrowolnie), zasiłek macierzyński przysługiwał, jeżeli okres podlegania włącznie rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu bezpośrednio przed porodem trwał nieprzerwanie co najmniej rok. Warto jednak zauważyć że w sytuacji podlegania rodziców różnym systemom ubezpieczeń społecznych (ZUS i KRUS), oboje mieli prawo do pobrania zasiłków macierzyńskich przyznawanych na odrębnych zasadach.

Prawo do zasiłku macierzyńskiego ma charakter roszczeniowy.²³ Zasiłek jest przyznawany i wypłacany przez KRUS, na podstawie złożonego wniosku oraz skróconego aktu urodzenia dziecka albo zaświadczenia sądu stwierdzającego wystąpienie do sądu o przysposobienie dziecka. Jeśli rolnik zalega z płaceniem składek na ubezpieczenie, oddział regionalny KRUS potrąca przyznany zasiłek macierzyński na poczet zaległych składek, zgodnie z art. 50 ustawy ubezpieczeniowej. Od decyzji oddziału regionalnego KRUS, przysługuje zainteresowanemu odwołanie do sądu, w terminie 30 dni od otrzymania decyzji. Oprócz zasiłku macierzyńskiego z tytułu urodzenia dziecka, rolnik mógł ubiegać się w urzędzie gminy o dodatek z tytułu urodzenia dziecka, jeżeli miał prawo do zasiłku rodzinnego na dziecko, oraz o jednorazową zapomogę, niezależnie od osiąganego dochodu.²⁴

²⁰ Zmiana wprowadzona ustawą z dnia 28 sierpnia 2009 r. o zmianie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, Dz. U. 2009 nr 179, poz. 1383.

²¹ Kwota świadczenia wynosiła zatem 4 x 885 zł 45 gr, co daje łącznie 3 521 zł 80 gr.

²² Zob. art. 15a ustawy ubezpieczeniowej.

²³ Warto zauważyć, że od 2002 r. przedawnienie roszczenia o zasiłek macierzyński z tytułu urodzenia dziecka następuje po upływie 10. lat od dnia urodzenia dziecka.

²⁴ E. Jaworska-Spićak, *Zasiłek macierzyński dla rolników od 1 września 2013 r., Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i Studia* 2013, nr 48, s. 52.

Reforma uprawnień „pracowników” związanych z rodzicielstwem²⁵ znalazła swoje odzwierciedlenie w przepisach ustawy ubezpieczeniowej. W dniu 1 września 2013 r. weszła w życie ustawa²⁶ o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz innych ustaw, która nadała nowe brzmienie art. 15 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Zasiłek macierzyński na tej podstawie przysługiwał ubezpieczonemu w wysokości czterokrotnej emerytury podstawowej²⁷ z tytułu:

- urodzenia dziecka;
- przyjęcia dziecka w wieku do 7. roku życia na wychowanie, a w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego do 10. roku życia, jeżeli w tym czasie został złożony wniosek o przysposobienie;
- przyjęcia dziecka w wieku do 7. roku życia na wychowanie w ramach rodziny zastępczej, z wyjątkiem rodziny zastępczej zawodowej, a w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego do 10. roku życia.

Wydłużenie wieku dzieci przyjmowanych na wychowanie, jako podstawy przyznania świadczenia macierzyńskiego, od wielu lat spowodowane było potrzebami praktycznymi. Określenie wieku dziecka do 1. roku było uzasadnione faktem, że ponad 80% przyszłych rodziców zainteresowanych jest adopcją noworodków.²⁸ Akcentując problemy adopcji dzieci w Polsce należy zauważyć, że w praktyce tylko co 4. dziecko przysposabiane jest w tym wieku.²⁹ Podniesienie granicy wieku dziecka do lat 7 powodowało, że świadczenia macierzyńskie mogły przysługiwać dodatkowo ok. 50% rodzicom adoptującym dzieci. Warto także nadmienić, że zasiłek macierzyński przyznawany rodzicom-rolnikom na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów, a mianowicie do ukończenia przez dziecko 1. roku był sprawą bardzo marginalną. Średnio bowiem KRUS na ponad 30 tys. wypłaconych świadczeń macierzyńskich z tytułu adopcji, wypłacał zasiłki dla rodziców adoptujących tak małe dzieci tylko w ok. 25 przypadkach rocznie.³⁰

²⁵ Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy, Dz. U. 2013 poz. 1028.

²⁶ Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz innych ustaw, Dz. U. 2013 poz. 983.

²⁷ Na dzień 1 grudnia 2015 r. kwota zasiłku macierzyńskiego jednorazowego wynosiła 3 521,80 zł.

²⁸ Raport Fundacja Rodzin Adoptyjnych, Warszawa 2013, www.adoptcja.org

²⁹ Przykładowo, w 2012 roku liczba dzieci adoptowanych do 1 roku wyniosła w skali kraju 837. Natomiast w wieku 3-7 lat – odpowiednio 982 na 3 285 adopcji ogółem orzeczonych przez sąd, z czego 274 to adopcje zagraniczne. Rocznik statystyczny GUS 2013., Warszawa 2013, s. 174.

³⁰ D. Puślecki, *Zasiłek macierzyński z ubezpieczenia społecznego rolników*, *Przegląd Prawa Rolnego*, nr 1 (14) 2014, s. 111 i nn.

5. Świadczenie rodzicielskie czy zasiłek macierzyński dla rolników?

Wspomniana we wstępie ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw³¹ wprowadza regulację umożliwiającą skorzystanie ze świadczeń macierzyńskich, a *de facto* świadczenia rodzicielskiego wszystkim rodzicom, którzy takiej możliwości do tej pory nie mieli. Dotyczy to rodziców bezrobotnych, osób wykonujących prace na podstawie umów o dzieło, studentów i rolników. Świadczenia związane z rodzicielstwem będą przysługiwać przez 12 miesięcy po urodzeniu dziecka. W przypadku urodzenia więcej dzieci przy jednym porodzie – odpowiednio dłużej.

Świadczenie to przysługuje także osobom, które urodziły dziecko, a które nie są uprawnione do zasiłku macierzyńskiego lub uposażenia macierzyńskiego. Uprawnieni do pobierania tego świadczenia są więc m.in. bezrobotni, studenci, a także wykonujący pracę na podstawie umów cywilnoprawnych. Świadczenie rodzicielskie przysługuje zatem: matce albo ojcu dziecka, osobie faktycznie opiekującej się dzieckiem, jeżeli wystąpiła o jego przysposobienie, rodzinie zastępczej, z wyjątkiem rodziny zastępczej zawodowej; osobie, która przysposobiła dziecko w wieku do ukończenia 7. roku życia, albo do ukończenia 10. roku życia jeżeli odroczone obowiązek szkolny. Świadczenie rodzicielskie może być pobierane przez okres: 52 tygodni – na jedno dziecko. aż do 71 tygodni – w przypadku urodzenia pięciorga i więcej dzieci przy jednym porodzie, przysposobienia pięciorga i więcej dzieci lub objęcia opieką pięciorga i więcej dzieci.

Ze świadczenia rodzicielskiego nie mogą skorzystać osoby uprawnione do zasiłku macierzyńskiego, a także osoby, które mają prawo skorzystania z tego typu świadczeń z tytułu urodzenia dziecka w innych systemach niż powszechny system ubezpieczeniowy (m.in. funkcjonariusze tzw. służb mundurowych). Jeżeli jeden z rodziców będzie uprawniony do zasiłku macierzyńskiego, drugiemu z rodziców nie będzie przysługiwało świadczenie rodzicielskie. Świadczenie rodzicielskie jest niezależnie od dochodu rodziny i wynosi miesięcznie 1 000 zł. Kwota świadczenia rodzicielskiego podlega procedurze weryfikacji, o której mowa w art. 18 i art. 19 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 114).

³¹ Dz. U 2015 poz. 1215.

W celu uniknięcia sytuacji, w której osoba ubezpieczona mogłaby otrzymać zasiłek macierzyński w kwocie niższej niż nowe świadczenie rodzicielskie, wprowadzono minimalną wysokość netto wypłaty zasiłku macierzyńskiego oraz świadczeń z tytułu urodzenia dziecka w innych systemach niż powszechny system ubezpieczeniowy. Zatem określono jednakową kwotę, odpowiadającą świadczeniu rodzicielskiemu, czyli 1 000 zł.

Wskazana nowelizacja wprowadziła bardzo istotne zmiany do ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Choć omawiane przepisy wprowadziły świadczenie rodzicielskie, to w ubezpieczeniu rolniczym jest to nowy zasiłek macierzyński, współfinansowany³² przez ubezpieczonych rolników, wypłacany w podobnej kwocie – 1 000 zł na miesiąc przez okres 52 tygodni – 12 miesięcy. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 18, zasiłek macierzyński jest świadczeniem z ubezpieczenia emerytalno-rentowego, a nie jak dotychczas – ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego. Taka konstrukcja podyktowana została finansowaniem części tego świadczenia z budżetu państwa.

Obowiązująca wcześniej swoista konstrukcja ubezpieczenia macierzyńskiego, po nowelizacji przestała w zasadzie mieć rację bytu. Warto zatem zastanowić się w ogóle nad sensem rolniczego ubezpieczenia macierzyńskiego i potrzebą pobierania składki na ubezpieczenie macierzyńskie od rolników. Nie bez znaczenia jest tu dodatkowo poruszana przez autora i doktrynę kwestia słuszności przyjętej koncepcji w ubezpieczeniu pracowniczym. Chodzi tu o wątpliwą konstrukcję płatności zasiłku macierzyńskiego z ubezpieczenia chorobowego.

Rolnicza, swoista instytucja ubezpieczenia macierzyńskiego, poza wysokością i jednorazowością płaconych świadczeń, była znacznie bliższa idei ubezpieczeń społecznych. Teraz, po zmianach, zdaje się być bardzo odległa od omawianej w niniejszym opracowaniu koncepcji rolniczego ubezpieczenia macierzyńskiego. Zmiany naruszają bowiem istotę, zasady oraz funkcje ubezpieczeń społecznych, zarówno w aspekcie konstrukcji tego rozwiązania, jak i sposobu finansowania świadczeń. Poważnym zastrzeżeniem jest powiązanie świadczenia macierzyńskiego z ubezpieczeniem emerytalno-rentowym oraz przepływ środków pomiędzy Funduszem Składkowym i Emerytalno-Rentowym. Jeden bowiem służy do poboru składek, a drugi służy do wypłaty m.in. zasiłku macierzyńskiego. Nowa regulacja powoduje, że w efekcie ubezpieczenie macierzyńskie przestanie być samofinansujące się. Wydaje się, że trafniejszym, choć także dyskusyjnym rozwiązaniem byłoby dofinansowanie różnicy pomiędzy zasiłkiem macierzyńskim a świadczeniem rodzicielskim, a nie wprowadzanie tak nieuzasadnionych zmian do systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych.

³² Ale już nie jak dotychczas – samofinansujący się.

Warto także zwrócić uwagę na artykuł 9 ustawy o u.s.r. W nowym brzmieniu jedynymi świadczeniami z ubezpieczenia wypadowego, chorobowego i macierzyńskiego jest jednorazowe odszkodowanie i zasiłek chorobowy. O konieczności zmiany artykułu 9 ustawy autor wielokrotnie wspominał w swoich publikacjach. Pospiesznie przygotowana nowelizacja ustawy ubezpieczeniowej likwiduje jedyne świadczenie z ubezpieczenia macierzyńskiego, tworząc w Funduszu Emerytalno-Rentowym odpis od Funduszu Składkowego w wysokości 40% kosztów świadczeń, związanych z zasiłkami macierzyńskimi. Takie rozwiązanie, przy jednoczesnym funkcjonowaniu ubezpieczenia macierzyńskiego z obowiązkiem opłacania składki przez ubezpieczonych, wprowadza zamęt legislacyjny.

Zamęt ten jest pośrednią konsekwencją wprowadzenia świadczenia rodzicielskiego do systemu prawnego. Wskazane zmiany w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników przewidują modyfikację w uregulowaniu dotychczasowego zasiłku macierzyńskiego, który będzie przysługiwał rolnikom na takich samych zasadach i w takiej samej wysokości jak świadczenie rodzicielskie innym osobom, tyle, że bez konieczności ponoszenia ciężaru składkowego. Pomimo podniesienia od nowego roku wysokości świadczenia związanego z urodzeniem dziecka przez rolników, przyjęta konstrukcja wydaje się być niedopuszczalną w ubezpieczeniu społecznym.

Zgodnie z artykułem 35a, zasiłek macierzyński przysługuje osobie ubezpieczonej, która jest matką albo ojcem dziecka, przysposobiła dziecko w do ukończenia 7. roku życia, albo do ukończenia 10. roku życia w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego, przyjęła takie dziecko na wychowanie i złożyła wniosek o jego przysposobienie albo przyjęła dziecko na wychowanie w ramach rodziny zastępczej z wyjątkiem zawodowej.

Zasiłek macierzyński przysługuje ubezpieczonemu – ojcu dziecka w przypadku skrócenia okresu pobierania zasiłku macierzyńskiego na wniosek matki dziecka, po wykorzystaniu przez nią tego świadczenia za okres co najmniej 14 tygodni od dnia urodzenia dziecka, śmierci matki dziecka albo porzucenia dziecka przez matkę. Podobnie jak wskazano powyżej, świadczenie może w zależności od liczby dzieci urodzonych, przyjętych na wychowanie, być wypłacane w okresie od 52 do 71 tygodni. Zasiłek macierzyński przysługuje od dnia porodu, przysposobienia dziecka, nie dłużej niż do ukończenia przez dziecko 7. roku życia, albo 10 roku życia i odroczeniu obowiązku szkolnego, przyjęcia takiego dziecka na wychowanie. Osobie uprawnionej do zasiłku macierzyńskiego przysługuje w tym samym czasie jeden zasiłek macierzyński, bez względu na liczbę wychowywanych dzieci.

Warto zauważyć, że ustawodawca przewidział sytuacje, w których zasiłek nie będzie przysługiwał. Będą to przypadki, w których co najmniej jeden z rodziców dziecka lub osoba, która przyjęła dziecko na wychowa-

nie, otrzymują zasiłek macierzyński lub uposażenie za okres ustalony przepisami Kodeksu pracy jako okres urlopu macierzyńskiego, okres urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego lub okres urlopu rodzicielskiego, a także gdy dziecko zostało umieszczone w pieczy zastępczej, oraz gdy jeden z rodziców dziecka lub osoba, która przyjęła dziecko na wychowanie, nie sprawują lub zaprzestali sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem.

Zgodnie z art. 35b ustawy ubezpieczeniowej, wysokość zasiłku jest ustalana w oparciu o wysokość świadczenia rodzicielskiego, o którym mowa w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 114, z późn. zm.7). Warto w tym miejscu wspomnieć, że w trakcie pobierania zasiłku macierzyńskiego ubezpieczony rolnik nie nabyte prawa do zasiłku chorobowego.³³

Trudno obecnie dokładnie oszacować koszty nowego rozwiązania dla budżetu państwa i – w efekcie – dla finansów KRUS. Można spotkać się z wieloma sprzecznymi danymi w tej materii.³⁴ Rzeczywiste koszty będzie można ocenić co najmniej po kwartale, a precyzyjniej wyliczyć co najmniej po roku, a nawet dwóch latach funkcjonowania nowego zasiłku macierzyńskiego dla rolników. Zaskoczenie budzi fakt, że w doktrynie wielokrotnie podnoszone są zarzuty co do wysokiego corocznego dofinansowania budżetowego do Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.³⁵ Wprowadzone rozwiązanie przeczy tym postulatom i daje dodatkowe argumenty do krytyki rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych.

Ostatnią kwestią, która wymaga podkreślenia, jest problem oderwania nowego zasiłku macierzyńskiego od dochodów gospodarstw rolnych. Wprowadzenie świadczenia w wysokości 1000 zł miesięcznie, przyjętego w „ustawie zasiłkowej” jako swoistego minimum socjalnego, nie realizuje właściwie funkcji wspomagająco-kompensującej ubezpieczenia macierzyńskiego.³⁶ Rozwiązanie to traktuje wszystkich rolników – bogatszych i biedniejszych, tak samo, zrównując ich z sytuacją bezrobotnych i nie daje możliwości podniesienia kwoty świadczenia w odniesieniu do rzeczywiście utraconych dochodów. Rolnicy nadal zatem znajdują się w gorszej sytuacji niż przedsiębiorcy. Śmiało można stwierdzić, że nawet w gorszej niż studenci oraz bezrobotni. Te podmioty nie płacą bowiem składek na ubezpieczenie macierzyńskie czy chorobowe. Wymiernym, pozytywnym aspektem tego rozwiązania jest zastąpienie funkcjonującej od lat w ubezpieczeniu rolniczym premii z tytułu urodzenia dziecka świadczeniem okresowym, które

³³ Art. 14 ust. 7 pkt 3 ustawy ubezpieczeniowej.

³⁴ Od 40 do nawet 200 mln zł rocznie.

³⁵ Średniorocznie ponad 15 mld zł.

³⁶ Choć wzrost z kwoty świadczenia z 3 521 zł 80 gr do 12 000 zł nie jest bez znaczenia.

bardziej realizuje swoje funkcje ochronne. Trudno jednak doszukiwać się w nim rozwiązań uwzględniających istotę oraz funkcje ubezpieczeń społecznych, ani w obecnej formie – idei sprawiedliwości społecznej.

6. Nowy zasiłek macierzyński dla przedsiębiorców

Rolnicy jak i przedsiębiorcy w przeciwieństwie do pracowników nie mają prawa do urlopu macierzyńskiego czy rodzicielskiego. Osobom prowadzącym działalność gospodarczą przysługuje prawo do zasiłku macierzyńskiego za okres urlopu macierzyńskiego i okres odpowiadający okresowi urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego.³⁷

W powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych zasiłek macierzyński jest świadczeniem, którego zadaniem jest zapewnienie środków utrzymania w miejsce utraconych zarobków z powodu powstrzymywania się od pracy, w związku z przyjściem na świat dziecka i koniecznością jego pielęgnacji przez pierwsze miesiące życia.³⁸

Zasiłek macierzyński przysługuje matkom, które przed urodzeniem dziecka lub przyjęciem go na wychowanie opłacały dobrowolnie składki chorobowe. W 2015 r. maksymalna podstawa wymiaru, od którego obliczana jest składka na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe, wynosiła 9 897,50 zł miesięcznie i nie mogła przekraczać miesięcznie 250 proc. prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia przyjmowanego do ustalenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe. Minimalna podstawa wymiaru natomiast wynosiła 2 375,40 zł, tj. 60 proc. prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia. Składka na ubezpieczenie chorobowe wynosiła 2,45 proc. podstawy wymiaru. Dla przedsiębiorcy kwota składki, w zależności od wysokości wskazanej powyżej podstawy, mogła wynieść od 58 zł do 242 zł miesięcznie.³⁹

³⁷ Określony w art. 180 k.p. od 20 do 37 tygodni. Zasiłek za okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego jest wypłacany przez: 6 tygodni – w razie urodzenia albo przyjęcia na wychowanie jednego dziecka; 8 tygodni – w razie urodzenia przy jednym porodzie lub jednoczesnego przyjęcia na wychowanie więcej niż jednego dziecka; 3 tygodni – w razie korzystania z uprawnień do minimalnego wymiaru urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego; Zasiłek za okres urlopu rodzicielskiego jest wypłacany przez: 26 tygodni.

³⁸ I. Jędrasik-Jankowska. *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Lexis Nexis 2013, s. 359.

³⁹ Dane uzyskane z Centrali ZUS w Warszawie.

Zasiłek macierzyński wynosi 100 proc. podstawy wymiaru⁴⁰ za okresy tzw. podstawowego urlopu macierzyńskiego i dodatkowego urlopu macierzyńskiego. Jeśli kobieta zdecyduje się także na wykorzystanie urlopu rodzicielskiego, ZUS naliczy na czas tego drugiego urlopu zasiłek w wysokości 60 proc. podstawy wymiaru. Matka może także wnioskować, w ciągu 14 dni po porodzie o zasiłek macierzyński, który wyniesie 80 proc. podstawy wymiaru za okres podstawowego, dodatkowego urlopu macierzyńskiego i urlopu rodzicielskiego.

Podstawę wymiaru zasiłku macierzyńskiego stanowi przeciętny miesięczny przychód osiągnięty w okresie dwunastu miesięcy przed powstaniem prawa do zasiłku. Jest to przychód stanowiący podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie chorobowe. Wypłata zasiłku macierzyńskiego rozpoczyna się w ciągu 30 dni od złożenia ostatniego wymaganego dokumentu. Jeśli przedsiębiorca opłaca składki na ubezpieczenie chorobowe, termin ten oblicza się od chwili opłacenia składki.⁴¹

W przeciwieństwie do ubezpieczenia rolniczego, nie jest tu wymagany okres wyczekiwania. To czas, w którym ubezpieczony podlega ubezpieczeniu, opłaca składkę, ale nie może nabyć prawa do świadczenia. Oznacza to w praktyce, że zapłata jednej składki daje przedsiębiorcy prawo do zasiłku macierzyńskiego. Jest to swoista luka w prawie, bardzo często wykorzystywana przez kobiety niepodlegające wcześniej ubezpieczeniu chorobowemu w ZUS. Warto zwrócić uwagę, że kwota uzyskanych świadczeń może być bardzo wysoka – średnio nawet blisko sześć tysięcy złotych miesięcznie.

Trudno w przypadku, gdy kobieta ciężarna zdecyduje się prowadzić lub współprowadzić działalność gospodarczą, za każdym razem zakładać można chęć „wyłudzenia” przez nią zasiłku. Taką możliwość dawało bowiem dotychczas prawo i opłacenie składki na miesiąc przed porodem nie stanowi złamania, czy też nadużycia prawa. Ze złamaniem prawa będziemy mieć do czynienia wówczas, gdy zakładana działalność gospodarcza będzie miała charakter fikcyjny. ZUS zatem powinien dokładnie przyjrzeć się takim procederom i w uzasadnionych przypadkach zawiadamiać prokuraturę o popełnieniu przestępstwa. Fikcyjni przedsiębiorcy powinni być wówczas zobligowani do zwrotu pobranego zasiłku wraz z wymaganymi odsetkami, jako świadczenia nienależnego.

Przedstawiany powyżej problem dostrzegło Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, likwidując swoistą lukę w prawie wprowadzając nowe rozwiązania ustawą z dnia 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach

⁴⁰ Zgodnie z powyższym może to być kwota od 2 375,40 zł do 9 897,50 zł.

⁴¹ Dane uzyskane z Centrali ZUS w Warszawie.

pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oraz niektórych innych ustaw.⁴² Ustawa weszła w życie 01.01.2016 r.⁴³ Od tej daty obowiązują nowe zasady obliczania prawa do zasiłku dla przedsiębiorców, w tym nowy tryb wyliczania wysokości zasiłków macierzyńskich, których wysokość dla kobiet prowadzących działalność gospodarczą krócej niż 12 miesięcy i opłacających składki przewyższające ustawowe minimum, zależy od wysokości i liczby opłaconych składek ubezpieczeniowych. By uzyskać zasiłek w pełnej wysokości, odpowiadającej podwyższonej składce, konieczne będzie opłacanie wyższych składek ubezpieczeniowych przez 12 miesięcy przed porodem. Jeżeli przedsiębiorca urodzi dziecko przed 1.01.2016 r., podstawa wymiaru zasiłku będzie ustalana na starych zasadach.

Nowe przepisy nie pozwalają jak dotychczas na jednorazowe podwyższenie podstawy składki, w celu uzyskania wysokiego zasiłku macierzyńskiego, czy też na 90-dniowe podwyższenie podstawy, w celu uzyskania z kolei wysokiego zasiłku chorobowego, a następnie zasiłku macierzyńskiego.

Nie można jednak zapomnieć, że o zasiłek macierzyński można ubiegać się na 6 tygodni przed przewidywaną datą porodu. Co za tym idzie, jeżeli przedsiębiorca urodzi dziecko w styczniu czy też do połowy lutego, podstawa wymiaru do zasiłku będzie ustalana jeszcze na starych zasadach.

Zgodnie z art. 48 a ust. 1 znowelizowanej ustawy zasiłkowej, w przypadku ubezpieczonego, dla którego podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe stanowi zadeklarowana kwota, i jednocześnie podlega on temu ubezpieczeniu przez okres krótszy niż 12 miesięcy, podstawę wymiaru zasiłku stanowi suma:

- przeciętnej miesięcznej najniższej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe (aktualna podstawa: 2 375,40 zł), oraz
- kwoty stanowiącej iloczyn 1/12 przeciętnej kwoty zadeklarowanej jako podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe, w części przewyższającej najniższą podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe, oraz liczby tych miesięcy.

Mając powyższe na względzie należy zauważyć, że od maksymalnie zadeklarowanej podstawy wymiaru składki, przystępując do ubezpieczenia i wpłacając składkę 3 386,93 zł oraz składkę na ubezpieczenie zdrowotne 279,41 zł, przedsiębiorca będzie mógł otrzymać kwotę 1 699,86 zł netto

⁴² Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2015 poz. 1066).

⁴³ Trzeba zaznaczyć, że pierwotnie rozwiązania miały obowiązywać od 1.11.2015 roku. Poselskim projektem ustawy wydłużono jednak *vacatio legis* omawianych rozwiązań. Zob. przyjęty przez Sejm projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego z tytułu choroby i macierzyństwa oraz niektórych innych ustaw (Druk nr 3840).

miesięcznie przez okres 12 m-cy, co stanowić będzie 80% kwoty zasiłku macierzyńskiego. Kwota ta została mocno zredukowana, gdyż w tym samym przypadku, ale na zasadach sprzed nowelizacji, przedsiębiorca otrzymałby kwotę 5 602,24 zł zasiłku.⁴⁴

Nowy zasiłek dla przedsiębiorców nadal będzie przysługiwał bez okresu wyczekiwania, tyle tylko jednak, że w niepełnej wysokości. Przedsiębiorcy będą więc w tej materii bardziej uprzywilejowani niż rolnicy. W działalności gospodarczej świadczenie macierzyńskie uzależnione jest bowiem od utraconego dochodu, a w rolnictwie zostało obecnie ustalone dla wszystkich ubezpieczonych na poziomie minimum socjalnego. Dodatkowo nowelizacja nie zlikwidowała istniejącej luki w prawie, mogącej prowadzić do wyłudzeń świadczenia z ZUS przez osoby ciężarne, fikcyjnie zakładające działalność gospodarczą. Podkreślenia wymaga fakt, że po zmianach, przy zabiegu podwyższenia podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie w ZUS, świadczenie macierzyńskie będzie mogło być znacznie wyższe niż w przypadku rolników.⁴⁵

7. Podsumowanie i wnioski

Przeprowadzone powyżej rozważania uzasadniają sformułowanie następujących wniosków.

Potrzeba zapewnienia ochrony rolnikom prowadzącym działalność rolniczą na wypadek macierzyństwa nie powinna budzić wątpliwości. Przesądza o tym nie tylko swoistość pracy wykonywanej w działalności rolniczej oraz konieczność stałego podtrzymywania produkcji rolnej (szczególnie w gospodarstwie rodzinnym), lecz przede wszystkim medyczne i biologiczne uwarunkowania macierzyństwa.

Zasiłek macierzyński z ubezpieczenia społecznego rolników nigdy nie był i nadal nie jest świadczeniem tożsamym z zasiłkiem z systemu po-

⁴⁴ Podwyższając podstawę wymiaru na ubezpieczenie chorobowe do możliwie najwyższej obecnie obowiązującej kwoty, tj. 9 897,50 zł, należy wpłacić do ZUS składkę na ubezpieczenie społeczne w wysokości 3 386,93 zł. W takim przypadku można uzyskać miesięczny zasiłek na nowych zasadach w wysokości 1 699,86 zł, co daje łącznie 20 398,32 zł. Z kolei na zasadach obowiązujących przed nowelizacją ustawy, od kwoty 9 897,50 zł do ZUS przy wysokości składki 3 386,93 zł można było uzyskać zasiłek miesięczny w kwocie 5 602,24 zł co łącznie dawało kwotę 67 226,88 zł. Należy jednak stanowczo podkreślić, że postępowanie niezgodne ze stanem faktycznym może skutkować dla fikcyjnej matki-przedsiębiorcy odpowiedzialnością karną.

⁴⁵ Wysokość świadczenia – 1 699,86 zł x 12 miesięcy.

wszechnego. W rolniczym systemie zasiłek macierzyński od wielu lat był świadczeniem jednorazowym, przyznawanym z samego faktu urodzenia dziecka. Choć rolnicze ubezpieczenie macierzyńskie i prawo do zasiłku macierzyńskiego jest instytucją uregulowaną odrębnie od ubezpieczenia „pracowniczego”, to jego konstrukcja przyjęta obecnie w działalności rolniczej, z punktu widzenia ochrony matki i pozostałych członków rodziny, zawsze była dyskusyjna, a świadczenie to znacznie odbiegało od wysokości zasiłków w systemie powszechnym.

Istotą rolniczego ubezpieczenia macierzyńskiego jest ochrona rolnika przed utratą możliwości zdobywania własną pracą środków utrzymania, na skutek urodzenia dziecka i konieczności sprawowania nad nim osobistej opieki. Zasiłek macierzyński w rolnictwie powinien spełniać funkcję kompensacyjno-wspomagającą. Tak określoną koncepcję ubezpieczenia macierzyńskiego uzasadnia przede wszystkim swoistość wykonywanej działalności rolniczej w rodzinnym gospodarstwie rolnym.

Nowa, obecna konstrukcja zasiłku macierzyńskiego została wprowadzona z pominięciem istoty oraz funkcji i zasad finansowania przyjętych w ubezpieczeniach społecznych. Stanowi zamęt legislacyjny. Nie tylko nie realizuje wspomnianej powyżej funkcji kompensacyjno-wspomagającej, lecz jednocześnie zrównuje sytuację rolników z osobami bezrobotnymi, studentami i osobami pracującymi na podstawie umów cywilnoprawnych, przy jednoczesnym podtrzymaniu obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie macierzyńskie. Nowelizacja przepisów w omawianej materii i w prezentowanej formie, przy braku samofinansowania się świadczeń, może poddawać w wątpliwość w ogóle potrzebę funkcjonowania w rolniczym ubezpieczeniu społecznym ubezpieczenia macierzyńskiego.

Dla należytej realizacji funkcji ubezpieczenia macierzyńskiego konieczne byłoby jego wyraźne oddzielenie od ubezpieczenia wypadkowego i chorobowego, a obecnie także ubezpieczenia emerytalno-rentowo-macierzyńskiego. To największy paradoks w płatności świadczeń od powstania rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych. Jednakowy wymiar składek zarówno na ubezpieczenie chorobowe, macierzyńskie i wypadkowe, poza taniością ubezpieczenia, nie znajduje od lat uzasadnienia. Konieczna jest rekalkulacja opłacanych przez rolników składek na ubezpieczenie macierzyńskie oraz bezwzględne podniesienie jakości uzyskiwanych świadczeń, opartych o zasadę samofinansowania i kryterium utraconych dochodów w działalności rolniczej.

Podstawą ustroju rolnego w Polsce są gospodarstwa rodzinne.⁴⁶ Z tego względu ochrona przyznana rolnikom z tytułu macierzyństwa powinna mieć

⁴⁶ Art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. 78 poz. 483 z późn. zm.

szczególny charakter. Winna służyć nie tylko ochronie zdolności do zarobkowania, lecz przede wszystkim powinna zapewnić ciągłość produkcji w rodzinnych gospodarstwach rolnych. Istniejąca od lat potrzeba rozwiązania problemów demograficznych zasługuje na uwagę. Należy jednak zaznaczyć, że rozwiązanie polegające na wprowadzeniu do ustawy ubezpieczeniowej współfinansowanego przez rolników „świadczenia rodzinnego” na poziomie minimum socjalnego, nie rozwiązuje tych kwestii, a tworzy konstrukcję nie znajdującą uzasadnienia w ubezpieczeniu społecznym rolników.

*Damian Puślecki, doktor nauk prawnych, adiunkt
w Katedrze Zarządzania i Prawa Uniwersytetu Przyrodniczego
w Poznaniu*

Piśmiennictwo

1. Jagła W., *Wybrane problemy funkcjonowania systemu rolniczego*, Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i Studia, 2011, nr 41;
2. Jaworska-Spičak E., *Zasilek macierzyński dla rolników od 1 września 2013 r.*, Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i Studia, 2013, nr 48;
3. Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Lexis Nexis 2013;
4. Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze 2006;
5. Puślecki D., *Istota i funkcje ubezpieczenia chorobowego rolników*, Przegląd Prawa Rolnego nr 1(10)/2012;
6. Puślecki D., *Zasilek macierzyński z ubezpieczenia społecznego rolników*, Przegląd Prawa Rolnego, nr 1(14)/2014;
7. Tańska-Hus B., *Ewolucja systemu ubezpieczeń społecznych rolników w Polsce*, w: M. Adamowicz (red), *Ubezpieczenia społeczne*, Wieś i rolnictwo, Warszawa 2002.

New construction of maternity allowance in farmers social insurance. Summary

The purpose of this article is to define a new scope of security in social insurance for farmers, entitled by the birth of a child. In pursuing this objective should be reflected to what extent accepted in agricultural structure performs the function of maternity compensation insurance. These issues should be considering in relation to the solutions adopted in the general social insurance system, with particular emphasis of people engaged in non-agricultural business.

In conclusion, the author states that the current construction of the maternity allowance was introduced without social security adopted in essence, functions and funding policy. The protection granted to farmers maternity should be distinctive not only because of lost income, but also because of the problem continuity of production on family farms. The need to solve demographic problems by way of insurance parental benefits co-financed by the farmers' is not acceptable in the social insurance system.

Key words: maternity insurance, maternity allowance, farmers social insurance.

Uwagi na tle regulacji dotyczących podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników osób prowadzących działalność gospodarczą oraz wspólników spółek z ograniczoną odpowiedzialnością

Streszczenie

Artykuł obejmuje analizę przepisów regulujących podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników osób, które poza działalnością rolniczą, angażują się również w obrocie gospodarczym, w tym w ramach spółek prawa handlowego. Poszukiwanie nowych form aktywności ekonomicznej jest procesem stale towarzyszącym zmianie struktury własności czynników produkcji rolnej, ale również stanowiącym aspekt polaryzacji aktywności ludności wsi w ramach tzw. modelu dualnego. Celem prowadzonych poszukiwań jest ustalenie, czy funkcjonujące regulacje normatywne są spójne i nie zawierają luk pozwalających na wymykanie się niektórych grup podmiotów założeniom przyjętym w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników. Zabiegi analityczne obejmują szereg aktów prawnych, w tym z zakresu prawa podatkowego, kierując się założeniem komplementarnego ich stosowania w ramach wykładni systemowej. Przyjęta metoda egzegezy norm prawnych prowadzi do wniosku, że można wskazać sytuacje, których prawodawca nie dostrzegł, pozostawiając poza zasięgiem regulacji ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, tworząc tym samym nieuzasadnione preferencje dla części ubezpieczonych.

Słowa kluczowe: ubezpieczenie społeczne rolników, działalność gospodarcza, spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, spółka jednoosobowa, udziałowiec, kwota dochodu.

Stawiając jako przedmiot niniejszej analizy pole styczności aktywności podejmowanej przez poszczególne osoby w sferze agrarnej oraz sferze przedsiębiorczości, należy już na wstępie dostrzec, iż żadne z tych zagadnień nie jest wewnętrznie homogeniczne, a co więcej mogą się one w różnorodnych przejawach wzajemnie przenikać. Oto bowiem produkcja rolna wielokrotnie przybiera inne formy niż jedynie prowadzenie upraw z przeznaczeniem na produkcję żywności lub pasz, bądź też hodowli zwierząt ubojowych, mlecznych, itd. Szeroki segment tzw. działów specjalnych produkcji rolnej obejmuje kilkanaście kategorii takiej działalności, w tym – na przykład – uprawy roślin ozdobnych, hodowle zwierząt futerkowych, czy kotów rasowych. Z kolei niektóre kierunki działalności gospodarczej wykazują silny związek z funkcjonowaniem gospodarstw rolnych nie tylko przez wzgląd na przedmiot ich oferty skierowany do rolników i mieszkańców wsi, ale z uwagi na funkcjonalne związanie z takim właśnie otoczeniem – by wskazać szeroką paletę usług agroturystycznych (noclegowych, żywieniowych, rekreacyjnych, przetwórczych). Nie można jednak uznać, by aktywizacja gospodarcza mieszkańców wsi, w tym zajmujących się równolegle rolnictwem, miała charakter nieprzewidywany lub była oceniana jako niepożądana. Przeciwnie, jest to normalny element trwających od wielu lat, a od chwili przystąpienia Polski do Unii Europejskiej znacznie zintensyfikowanych, procesów transformacyjnych, podobnych tym, jakie miały w przeszłości miejsce w krajach Europy Zachodniej. Poprawa konkurencyjności rolnictwa uzależniona jest bowiem od przemian o charakterze strukturalnym, połączonych ze zdolnością tworzenia nowych miejsc pracy poza rolnictwem. Temu też mają w założeniu służyć programy rozwoju obszarów wiejskich oraz dotacje bezpośrednie. Przyczyniając się do koncentracji produkcji, mają owe bodźce ekonomiczne także stymulować tworzenie na wsi alternatywnych dla rolniczej form aktywności zawodowej ludności odsuwanej od produkcji rolnej.¹

Kreowanie Wspólnej Polityki Rolnej, także w skali krajowej, w tym uwzględnianie w niej istotnych czynników pobocznych (ekonomiczno-demograficznych) wymaga posiadania obiektywnych danych o gospodarstwach rolnych funkcjonujących na terenie poszczególnych państw Wspólnoty. Istotne jest tu stosowanie jednolitej klasyfikacji gospodarstw w oparciu o porównywalne dane. Wspólnotowa Typologia Gospodarstw Rolnych (WTGR) opiera się na systemie zbierania danych rachunkowych z gospodarstw rolnych, w którym Polska uczestniczy od 1 maja 2004 r. Ten ujednolicony system klasyfikacji gospodarstw rolnych UE według ich wielkości ekonomicznej i typu rolnicze-

¹ Szerzej: A. Czyżewski, *Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora rolnego*, w: A. Czyżewski (red.), *Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej – ujęcie makro i mikroekonomiczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, 2007, s. 15-56.

go w określonych regionach umożliwia porównywanie sytuacji gospodarstw, służy określeniu wielkości ekonomicznej i ukierunkowania produkcyjnego gospodarstw rolnych, w tym również ukazaniu potencjalnych możliwości wytwórczych gospodarstwa rolnego położonego w określonym regionie. Ustalona w ten sposób wielkość ekonomiczna gospodarstwa rolnego oznacza możliwą wartość produkcji, którą rolnik jest w stanie osiągnąć dysponując posiadanym potencjałem i prowadząc działalność w danym regionie.² Gospodarstwa są przyporządkowywane do jednej z klas, przy czym w klasie gospodarstw bardzo małych i małych ww. współczynnik nie przekracza odpowiednio 8 i 20 tys. euro rocznie. Powoduje to, iż pomimo faktu, że w latach 2000-2010 w Polsce miał miejsce ogólny spadek liczby gospodarstw rolnych o ponad 20%, w tym największy – o 25% – spadek liczby gospodarstw najmniejszych obszarowo (od 1 do 5 ha), wiele istniejących nadal gospodarstw nie ma charakteru towarowego – większość zasobów ziemi rolniczej znajduje się wciąż w gospodarstwach do 20 ha.³ Gospodarstwa te zmuszone są wobec tego opierać swoje funkcjonowanie na równoległym prowadzeniu produkcji rolniczej i działalności pozarolniczej w niepełnym wymiarze czasu pracy.⁴ Powoduje to, że cełowym, przyjętym w ramach strategii przebudowy polskiego rolnictwa modelem, jest jego model dualny: oparty głównie na nowoczesnych, zdolnych do rozwoju gospodarstwach rodzinnych bądź farmerskich, konkurencyjnych na rynku krajowym i międzynarodowym oraz – jako drugiej części – na drobnych gospodarstwach rolnych, o niewielkiej skali produkcji, będących miejscem zamieszkania rodziny rolniczej poszukującej źródeł utrzymania w działalności pozarolniczej. Wydaje się ów model zbieżny z zapisami art. 23 Konstytucji RP, z którego wynika, że gospodarstwo rolne „powinno stanowić efektywną formę gospodarowania, pozwalającą prowadzić produkcję rolną w celu nie tylko zapewnienia „godziwego” utrzymania rodzinom rolniczym, ale także najpełniejszego zaspokojenia potrzeb społeczeństwa”.⁵ Jedną z podstaw modelu dualnego jest zatem dynamicznie rozwijająca się gospodarka terenów wiejskich.⁶

² Por.: L. Goraj, A. Skarzyńska, I. Ziętek, *Metodologia SGM „2002” dla typologii gospodarstw rolnych w Polsce, Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej 2005*, nr 4, s. 69 i n.

³ Zob.: M. Wigier, *Model rozwoju rolnictwa polskiego w świetle efektów realizacji WPR, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej 2013*, nr 1, s. 34.

⁴ Zob.: M. Wigier, op. cit., s. 27-28.

⁵ Wykładnia za uzasadnieniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, Dz. U. z 2001, r., Nr 11, poz. 91.

⁶ W tym przedmiocie zob.: A. Henisz-Matuszczak, *Dualny rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich*, w: A. Czyżewski (red.), *Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej – ujęcie makro i mikroekonomiczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, 2007, s. 99-120.

Jak zatem wynika z przywołanych danych oraz teoretycznych założeń transformacyjnych, przemiany strukturalne na polskiej wsi zachodzą ewolucyjnie i wymagają stałej stymulacji oraz stosowania zachęt i mechanizmów osłonowych – także na płaszczyźnie świadczeń socjalnych, czy prawa podatkowego. Do takich niewątpliwie należy kształtowanie sprzyjającego systemu ubezpieczenia społecznego, który nie będzie *in genere* relegował z kręgu osób objętych preferencyjnymi zasadami ubezpieczenia, w tym w zakresie sposobu naliczania i poboru składek, osób znajdujących się w sytuacji przejściowej, tj. aktywnych zawodowo na kilku płaszczyznach – w tym rolniczej. Z drugiej jednak strony od dawna dostrzeganym problemem jest korzystanie z przywilejów wynikających z ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników⁷ (dalej jako: u.s.r.) osób będących rolnikami jedynie na płaszczyźnie deklaratoryjnej. Jeżeli bowiem przyjąć za podstawowy wykładnik przypisania osoby do tego systemu brzmienie art. 6 pkt 1 u.s.r. – szczególnie przesłankę „prowadzenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osobiście i na własny rachunek, działalności rolniczej w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym” – oczywistym jest, że nie mieszczą się tu osoby dysponujące wyłącznie tytułem własności do ziemi rolnej i/lub gospodarstwa rolnego, które wszak zasadnicze dochody uzyskują i swą aktywność w tym kierunku ogniskują w zgoła innych sferach życia ekonomicznego, nie zachowując osobistej styczności z produkcją rolną.⁸ Uzyskiwanie świadczeń dofinansowywanych ze środków publicznych przez osoby zarobkujące li tylko w ramach prowadzenia działalności gospodarczej, względnie dokonujące transakcji kapitałowych, razi w odniesieniu do tak istotnych aksjomatów jak konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) interpretowana w odwołaniu do prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji) wespół z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji).⁹ Jakkolwiek prawodawca podejmował już w przeszłości starania o to, by możliwości podobnych

⁷ Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 704 ze zm.

⁸ „Samo manifestowanie praw własnościowych do gospodarstwa rolnego nie może być traktowane jako równoznaczne z jego prowadzeniem” – tak: SA w Gdańsku w wyroku z dnia 28 kwietnia 2015 r., sygn. III AUa 64/15, LEX nr 1747237; zob.: także: P. Bielski, Głosa do wyroku SN z dnia 29 września 2005 r., I UK 16/05, Rejent 2008, nr 1, s. 141-151.

⁹ Należy w tym miejscu sięgnąć po wyrok SN z dnia 16 czerwca 2011 r. (sygn. I UK 18/11, OSNP 2012/15-16/200), w którego uzasadnieniu sąd stwierdza, iż dopuszczanie do systemu ubezpieczenia w KRUS podmiotów nieuprawnionych na drodze niewłaściwej wykładni przepisów ustawy godzi w zasadę praworządności (przy czym prawidłowa wykładnia musi uwzględniać tak aspekt językowy, jak i systemowy oraz teleologiczny).

nadużyć i nieprawidłowości w systemie ubezpieczeń rolniczych marginalizować,¹⁰ niemniej nie wyeliminowano ich wszystkich. Przykładem może być problem z jednoznacznym ustaleniem statusu wspólników wieloosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością – która to grupa, wzięwszy pod uwagę popularność tej formy organizacyjnej prowadzonych przedsiębiorstw, jest na tle ogółu ubezpieczonych istotna.

Podstawowymi obowiązującymi regulacjami ustawowymi dotyczącymi osób funkcjonujących zawodowo równolegle w rolnictwie i biznesie są art. 5a i 5b u.s.r. Ten ostatni wprowadza ograniczenia w podleganiu ubezpieczeniu społecznemu rolników dla osób zatrudnionych w ramach umów cywilnoprawnych oraz powołania do rady nadzorczej – w czasie wykonywania umowy lub pełnienia funkcji w radzie nadzorczej, kiedy to podlegają z tego tytułu innemu ubezpieczeniu społecznemu (w ZUS) – o ile przychód osiągany z tego tytułu w rozliczeniu miesięcznym nie przekracza kwoty równej połowie minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego na podstawie odrębnych przepisów. Obecnie jest to kwota 875 zł brutto (643 zł netto) miesięcznie.¹¹ Jakkolwiek zatem sam art. 5b u.s.r. nie będzie użyteczny dla dalszej analizy, to jednak warto tu na jego podstawie zauważyć, że prawodawca dostrzega potrzebę wprowadzania do systemu w określonych sytuacjach progów kwotowo-dochodowych oraz potrafi przełożyć to na treść normatywną. Tym samym w przypadkach, gdy progi takie, w obiektywnej ocenie, powinny funkcjonować, a nie zostały wprowadzone, można zasadnie postawić prawodawcy zarzut przeoczenia, względnie niekonsekwencji w konstruowaniu systemu ubezpieczeń rolniczych, co z kolei prowadzi do jego „nieszczelności”. To zaś aktualizuje przywołane powyżej wątpliwości natury ogólnej – tak na kanwie *ratio legis* regulacji rolniczych ubezpieczeń społecznych, jak i Konstytucji RP.

Przechodząc kolejno do szczegółowej analizy treści wskazanego powyżej jako kluczowy dla tytułowego zagadnienia art. 5a u.s.r., należy poczynając od jego ust. 1 podkreślić, że ubezpieczeniu społecznemu rolników może nadal podlegać także po rozpoczęciu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracy przy prowadzeniu tej działalności tylko rolnik lub domownik, który tę działalność lub współpracę podjął

¹⁰ By wskazać ustawę z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r., Nr 91, poz. 873), w której uzasadnieniu czytamy, że wprowadzona zmiana ma na celu „uszczelnienie systemu przez ograniczenie dostępności do niego osób, dla których działalność rolnicza i praca w gospodarstwie rolnym nie stanowi jednego ani głównego źródła utrzymania”.

¹¹ Zob.: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 września 2014 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2015 r., Dz. U. z 2014 r. poz. 1220.

podlegając ubezpieczeniu rolniczemu w pełnym zakresie z mocy ustawy nieprzerwanie przez co najmniej 3 lata. Chodzi zatem o osobę spełniającą – w założeniu – przez przynajmniej 3 lata wymogi m. in. art. 1 i art. 6 pkt 1-4 u.s.r., jeżeli jednocześnie spełnia także dalsze warunki, pośród których prawodawca wskazuje tak oczywiste wymogi, jak dalsze prowadzenie działalności rolniczej albo stała praca w gospodarstwie rolnym obejmującym obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub w dziale specjalnym, a także – komplementarnie na kanwie regulacji powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych – niebycie pracownikiem i niepozostawanie w stosunku służbowym oraz brak ustalonego prawa do emerytury lub renty albo do świadczeń z ubezpieczeń społecznych.¹² Także w tym przypadku – nawiązując do wcześniejszych uwag na tle art. 5b u.s.r. – prawodawca ustalił, że podlegać ubezpieczeniu społecznemu rolników może osoba, która ze swej pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracy przy jej prowadzeniu osiągnęła przychód, od którego kwota należnego podatku dochodowego za poprzedni rok podatkowy nie przekracza 3 204 zł.¹³ Ustawa wskazuje nadto (art. 5a ust. 2 u.s.r.), że za rozpoczęcie prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej uznaje się także wznowienie wykonywania pozarolniczej działalności gospodarczej, której prowadzenie okresowo zawieszono, jak również zmianę rodzaju lub przedmiotu wykonywanej działalności według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD). Jako wymóg formalny kontynuacji podlegania ubezpieczeniu rolniczemu wymieniono obowiązek złożenia w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) oświadczenia o zamiarze kontynuowania tego ubezpieczenia – w terminie 14 dni od dnia rozpoczęcia wykonywania pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracy przy tej działalności. Z prowadzeniem działalności gospodarczej ustawa wiąże także kolejny obowiązek informacyjny – nakazuje przedkładanie w KRUS zaświadczeń albo oświadczeń, że nie została przekroczona ww. kwota podatku dochodowego, do dnia 31 maja każdego roku podatkowego.¹⁴

¹² Przepis art. 5a ust. 1 usr. wprowadza konkretne restrykcje w zakresie przedmiotu podejmowanej przez rolnika aktywności. Dla przykładu, wykonywanie umowy zlecenia przez rolnika prowadzącego dodatkową pozarolniczą działalność gospodarczą i uprawnionego do dalszego korzystania z ubezpieczenia społecznego rolników powoduje wyłączenie go z ubezpieczenia społecznego rolników, gdy umowa zlecenia nie jest objęta zakresem prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej (zob.: wyrok SA w Rzeszowie z dnia 18 grudnia 2013 r., sygn. III AUa 618/13, LEX nr 1409290).

¹³ Zgodnie z obwieszczeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2015 r. w sprawie rocznej kwoty granicznej, MP z 2015 poz. 412.

¹⁴ Zob. także: K.A. Politowicz, *Skutki złożenia wniosku o przywrócenie terminu do złożenia oświadczenia, że nie została przekroczona kwota podatku dochodowego, o której mowa w art. 5a ust. 1 pkt 5 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i Studia* 2015, nr 53, s. 75 i n.

Powyższe założenia ogólne muszą zostać uzupełnione także poprzez sięgnięcie do przepisów zamieszczonych w art. 5a ust. 10 i 11 u.s.r., gdzie prawodawca sprecyzował termin „pozarolniczej działalności gospodarczej”. Zastosowano tu szeroką formułę opartą na odwołaniu do przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Zatem na gruncie art. 5a u.s.r. pozarolniczą działalnością gospodarczą jest aktywność prowadzona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez osoby fizyczne w zgodzie z ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej,¹⁵ z wyłączeniem wspólników spółek prawa handlowego oraz osób prowadzących działalność w zakresie wolnego zawodu (w rozumieniu przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, bądź z której przychody są przychodami z działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych). Podobnie za współpracującego przy prowadzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej uważa się rolnika lub domownika, który w stosunku do prowadzącego tę działalność spełnia kryteria osoby współpracującej, określone w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych. Art. 8 pkt 11 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁶ (dalej jako: sus.) za osobę współpracującą z osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność gospodarczą nakazuje uznać małżonka, dzieci własne, dzieci drugiego małżonka i dzieci przysposobione, rodziców, macochę i ojczyma oraz osoby przysposabiające, jeżeli pozostają z nimi we wspólnym gospodarstwie domowym i współpracują przy prowadzeniu tej działalności.¹⁷

¹⁵ T.j. Dz. U. z 2015, poz. 584 ze zm.

¹⁶ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. z 2015 r., poz. 121.

¹⁷ Wymaga na kanwie prowadzonych rozważań podkreślenia, że na gruncie Kodeksu pracy w przypadku zawarcia umowy o pracę ze spółką cywilną (a nie ze wspólnikiem, który jest np. mężem zatrudnianej osoby), to spółka staje się pracodawcą. Mimo zatem zatrudnienia bliskiego krewnego, powinowatego lub osoby przysposobionej, o której mowa w art. 8 ust. 11 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, zaistnieje stosunek pracy, a nie wykonywanie współpracy (por.: B. Zabieglńska, *Ubezpieczenia społeczne współpracowników osób prowadzących działalność pozarolniczą i zleceniobiorców*, Służba Pracownicza 2006, nr 1, s. 25). Współpraca to taka pomoc udzielana przedsiębiorcy przez jego małżonka lub inną osobę bliską, która ma charakter stały i bez której dochody z działalności gospodarczej nie osiągałyby takiego pułapu, jaki zapewnia współdziałanie, niezależnie od tego, czy owa pomoc ma charakter odpłatny czy nieodpłatny (tak: wyrok SA w Łodzi z dnia 29 kwietnia 2015 r., sygn. III AUa 1002/14, LEX nr 1711498). Już powyższe wskazuje zatem, że w systemie prawa odmiennie uregulowano sytuację wspólnika – nawet w przypadku spółki cywilnej – oraz samej spółki, co oceniać należy zawsze ad casum i unikając tu nadmiernych uproszczeń. Zob. także: M. Wierzbiański, *Status osoby współpracującej w prawie ubezpieczeniowym*, *Radca Prawny* 1996, nr 1, s. 49 i n.

Przywołane przepisy nie nastęrczają zatem zasadniczych problemów praktycznych, jeżeli idzie o ich stosowanie względem osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą. Osoba, która podjęła tę dodatkową aktywność po 3 latach ciągłego podlegania ubezpieczeniu rolniczemu w pełnym zakresie z mocy ustawy i jednocześnie dalej prowadzi działalność rolniczą albo pracuje w gospodarstwie rolnym, może być nadal ubezpieczona w KRUS, o ile nie przekroczyła limitów przychodów i nie wykonuje szczególnej działalności określonej jako tzw. wolny zawód, którego charakter nie pozwala zarazem na podleganie opodatkowaniu w formie ryczałtu, a jedynie na zasadach ogólnych. Jeżeli sięgnąć do art. 8 ust. 1 pkt 1 lit. d i e ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne¹⁸ (dalej jako: pod. zrycz.), wynika z nich literalnie, że opodatkowania w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych nie stosuje się do podatników osiągających w całości lub w części przychody z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w zakresie wolnych zawodów innych niż określone w art. 4 ust. 1 pkt 11 ustawy oraz w zakresie świadczenia usług wymienionych w załączniku nr 2 do ustawy. W katalogu wyłączeń z opodatkowania ryczałtowego wymieniono m. in. usługi aptekarskie, lombardowe, kantory wymiany walut, produkcję wyrobów akcyzowych, gabinety medyczne, usługi prawnicze i in. (łącznie ponad 60 kategorii działalności). Dotyczy to również domownika mieszkającego z rolnikiem, w tym osób współpracujących przy prowadzeniu działalności gospodarczej. Przyjęte w odniesieniu do przedsiębiorców rozwiązania normatywne – odczytane systemowo – jawią się wobec tego jako racjonalne, porządkujące system ubezpieczeń społecznych, a nade wszystko wpisujące się w budowę dualnego modelu transformacji obszarów wiejskich, także w jego aspekcie społeczno-gospodarczym, jakkolwiek nie można ich uznać za czytelne i „strawne” dla ich bezpośrednich adresatów.¹⁹

Omawiana sytuacja normatywna nie jest jednak już tak oczywista w odniesieniu do osób ubezpieczonych w KRUS, zaangażowanych w spółkach kapitałowych – zwłaszcza jedynie jako udziałowcy, czy też jako osoby funkcyjne (piastujące funkcje organów spółki, czy prokurentów). Regulacje ww. ustaw nie pozwalają bowiem *prima vista* stwierdzić, czy wspólnik najpopularniejszego rodzaju spółki prawa handlowego – spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (z o.o.) nie jest uznawany za prowadzącego pozarolniczą działalność gospodarczą dla potrzeb ustawy o ubezpiecze-

¹⁸ Dz. U. z 1998 r., Nr 144, poz. 930 ze zm.

¹⁹ Wyrażano na łamach prasy słuszne zastrzeżenia do sposobu regulacji w cytowanych ustawach podatkowych, do których odwołanie jest przy wykładni art. 5a usr. konieczne (zob.: R. Pasternak, *Wolne od ryczałtu*, Rzeczpospolita, PCD 2003/8/1).

niu społecznym rolników (co powoduje zarazem, że nie dotyczy go art. 5a u.s.r. – brak ograniczeń w łączeniu z ubezpieczeniem w KRUS), czy też jest uznawany co do zasady za osobę prowadzącą działalność gospodarczą, ale nie taką, której prowadzenie upoważnia jednocześnie do pozostawania w ubezpieczeniu w KRUS w zgodzie z ustawą. Rzetelne naświetlenie tej kwestii wymaga dalszych poszukiwań systemowych (przy założeniu, że system prawa jest spójny i tworzony przez racjonalnego prawodawcę), wspartych także analizą orzecznictwa sądowego.

Jak stanowią art. 4 § 1 k.s.h.²⁰ oraz art. 151 § 1 i 156 k.s.h., spółka z o.o. jest spółką kapitałową, która może przybierać postać zarówno spółki wieloosobowej, jak też jednoosobowej (gdy wszystkie udziały należą do jednego wspólnika) i może zostać powołana w każdym celu prawnie dopuszczalnym. Różnica między organizacją ww. podmiotów jest istotna, gdyż w tym ostatnim przypadku to jedyny wspólnik wykonuje wszystkie uprawnienia przysługujące zgromadzeniu wspólników (przepisy o zgromadzeniu wspólników stosuje się do niego odpowiednio). Nie oznacza to, że w spółce jednoosobowej nie istnieje zgromadzenie wspólników, lecz że wszystkie jego uprawnienia wykonuje jedyny wspólnik, jako organ stanowiący spółki.²¹ Ponadto wspólnik może piastować także funkcje zarządcze jako prezes spółki oraz ustanowić dla spółki reprezentantów – udzielać pełnomocnictw, udzielić prokury.²² Wynika stąd, że uprawnienia jednego wspólnika obejmują podejmowanie decyzji we wszystkich sprawach dotyczących funkcjonowania spółki – co wszak nie przekreśla kardynalnego założenia przyświecającego tej formie organizacji działalności gospodarczej, tj. podmiotowej odrębności samej spółki od osoby jej właściciela (właściciela udziałów).²³ To zatem spółka nabywa w dacie jej rejestracji osobowość prawną, zdolna jest do nabywania praw, w tym własność nieruchomości i innych praw rzeczowych i zaciągania zobowiązań, może być uczestnikiem obrotu rynkowego.²⁴ Wspólnik nie odpowiada za zobowiązania spółki z o.o. (art. 151 § 4 k.s.h.). W przypadku spółek wieloosobowych jest podobnie, z tą różnicą, że wielość wspólników może powodo-

²⁰ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1030 ze zm.

²¹ Zob.: A. Kidyba, *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością*, Oficyna 2010 – część IV: Organy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (źródło: Wolters Kluwer-Lex).

²² R.L. Kwaśnicki, *Jednoosobowa spółka z ograniczoną odpowiedzialnością – uwagi de lege lata oraz wnioski de lege ferenda*, Mon. Praw. 2005, nr 14, s. 680 i n.

²³ Por. także: P. Malinowski, *Uwagi na temat formy oświadczeń woli i czynności prawnych dokonywanych między jednoosobową spółką a jej wspólnikiem*, Rejent 2005, nr 5, s. 85 i n.

²⁴ Zob.: R. Potrzyszcz, *Tworzenie spółki kapitałowej w kodeksie spółek handlowych*, PPH 2000, nr 11, s. 10-26.

wać dalekie zróżnicowanie ich pozycji w spółce. Chociaż co do zasady wspólnicy mają równe prawa i obowiązki w spółce – jeżeli ustawa lub umowa spółki nie stanowi inaczej (art. 174 § 1 k.s.h.), nawet sam sposób partycypowania w kapitale zakładowym spółki lub w jej bieżących funkcjonowaniu może być odmienny dla poszczególnych osób. Udział może być wniesiony w formie pieniężnej lub rzeczowej. Wspólnik może także realizować określone świadczenia osobiste na rzecz spółki, które mogą przybierać postać zarówno odpłatną, jak i nieodpłatną, być jednorazowe lub powtarzalne.²⁵ Wspólnik spółki wieloosobowej nie jest zobowiązany do piastowania jakichkolwiek funkcji w zarządzie spółki, a nawet wobec przypisanego mu prawa głosu na zgromadzeniu wspólników może pozostawać bierny, co powoduje, że ocena charakteru zaangażowania danej osoby w działalność gospodarczą prowadzoną wszak nie przez niego osobiście, ale przez spółkę, może być bardzo rozbieżna – zwłaszcza, gdy spółką nie wypracowuje zysków stanowiących źródło dochodu udziałowców. Przekłada się to również na komplikacje w poszukiwaniu odpowiedzi na postawione wyżej pytania w kontekście wykładni art. 5a u.s.r. w świetle dalszych, powiązanych przepisów prawa.

Wykładni tych regulacji normatywnych podjął się po części Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 6 września 2005 r.,²⁶ odwołując się do nowelizacji ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników obowiązującej od dnia 2 maja 2004 r.²⁷ Sąd ten zwrócił jednak w przywołanym wyroku uwagę także na treść zmian wprowadzonych ustawą z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych,²⁸ funkcjonujących od dnia 1 stycznia 2003 r. Chodziło zwłaszcza o nowe brzmienie art. 8 ust. 6 sus. Zgodnie z tym przepisem za osobę prowadzącą pozarolniczą działalność uważa się nie tylko osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów o działalności gospodarczej lub innych przepisów szczególnych (w tym twórców i artystów oraz osoby prowadzące działalność w zakresie wolnego zawodu – o czym była już wyżej mowa), ale również wspólnika jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz wspólników spółki jawnej, komandytowej lub partnerskiej. Zatem wiązać treść art. 8 ust. 6 sus. oraz art. 5a pkt 10 u.s.r.

²⁵ Z K.s.h. nie można wyprowadzać zasady bezwzględnej równości wspólników także w przypadku, gdy ich udział kapitałowy jest identyczny. Kluczowe są zapisy umowy spółki (zob.: A. Stępień, *Prawo do zwolnienia się z powtarzających się świadczeń niepieniężnych*, Pr. Spółek 2006, nr 7-8, s. 14 i n.; M. Bielecki Maciej, *Zakaz dyskryminacji i zasada równości a przywileje osobiste i udziałowe w spółce z o.o.*, Pr. Spółek 2005, nr 11, s. 2).

²⁶ Sygn. III AUa 1551/04, OSA 2006/7/21.

²⁷ Ustawa z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw, cit.

²⁸ Dz. U. z 2002 r., Nr 241, poz. 2074.

SA w Warszawie stwierdził kategorycznie, iż możliwość pozostania w ubezpieczeniu społecznym rolników dotyczy osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, o której mowa w art. 8 ust. 6 pkt 1 sus., podczas, gdy osoby prowadzące innego rodzaju działalność pozarolniczą – w tym wspólnik jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością – podlegają ubezpieczeniu powszechnemu.²⁹ Sąd wypuklił w swej argumentacji także cel wyłączenia z możliwości korzystania z ubezpieczenia społecznego rolników niektórych grup osób prowadzących działalność pozarolniczą, wyrażony w uzasadnieniu do ww. projektu zmian ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z dnia 2 maja 2004 r. Zgodnie z tym uzasadnieniem, wprowadzona zmiana miała na celu – co zasługuje na ponowne podkreślenie – „uszczelnienie systemu przez ograniczenie dostępności do niego osób, dla których działalność rolnicza i praca w gospodarstwie rolnym nie stanowi jedyne ani głównego źródła utrzymania. W związku z tym rolnikom prowadzącym równoległe działalność rolniczą i gospodarczą, ogranicza się możliwości wyboru między ubezpieczeniem w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych i Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Jednocześnie pozbawia się takiej możliwości domowników, by zapobiec nieuzasadnionemu korzystaniu z ubezpieczenia rolniczego przez osoby mające niewiele wspólnego z działalnością rolniczą”. Konkluzja ta jest co do swej celności oczywista, także w aspekcie założeń transformacyjnych, nie rozstrzyga jednak kategorycznie losu w ramach systemu ubezpieczeń rolniczych wspólników nie-jednoosobowych spółek z o.o. Mogą to być ewentualnie dyrektywy interpretacyjne dla odczytywania celu innych regulacji (wykładnia teleologiczna), nakazując dalsze poszukiwania systemowe normy, która pozwalałaby na ustalenie praw zainteresowanych osób w ramach indywidualnego rozstrzygnięcia (decyzja o wyłączeniu/odmowie objęcia systemem ubezpieczenia rolniczego).

Należy w przywołanym kontekście także zwrócić uwagę, iż nowelizacja art. 5a u.s.r., która weszła w życie w dniu 24 sierpnia 2005 r.,³⁰ wprowadziła omawiany już wyżej przepis ust. 10, zawierający dodatkowe unormowanie odnoszące się bezpośrednio do działalności wspólników spółek prawa handlowego (bez rozróżnienia na spółki jedno i wieloosobowe) oraz osób

²⁹ Pogląd ten był kolejno powielany w orzecznictwie zarówno w odniesieniu do wspólników jednoosobowych spółek z o.o., jak również komandytariuszy przystępujących do spółki komandytowej (zob. np.: wyrok SA w Lublinie z dnia 27 maja 2015 r., sygn. III AUa 198/15, LEX nr 1733709; wyrok SA w Warszawie z dnia 26 lutego 2014 r., sygn. III AUa 541/13, LEX nr 1439287), przy czym, co znamienne, judykatura nie dotykała materii dotyczącej statusu wspólników wieloosobowych spółek z o.o.

³⁰ Ustawa z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2005 r., Nr 150 poz. 1248.

prowadzących działalność w zakresie wolnego zawodu. W uzasadnieniu noweli zapisano założenie, że „dla osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników to działalność rolnicza powinna stanowić podstawowe źródło dochodu, natomiast pozarolnicza działalność powinna osiągać niewielkie rozmiary i mieć jedynie charakter wspomagający ten dochód”. Jednocześnie projektodawcy przewidywali, by „o możliwości pozostania w systemie ubezpieczenia społecznego rolników przez osoby prowadzące podwójną – rolniczą i pozarolniczą działalność gospodarczą, decydowało tylko kryterium dochodowe, a nie forma jej opodatkowania”. Zastrzeżono równocześnie, iż rozwinięcie ww. normy powinno być dokonywane w nawiązaniu do przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne oraz przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych. Wobec tego zakładaną zasadą kwalifikacji osób będących rolnikami i prowadzących działalność gospodarczą – we wszelkich jej przejawach – do ubezpieczenia rolniczego miało się stać wyłącznie kryterium dochodowe ustalane dla dochodu uzyskiwanego z działalności pozarolniczej. Sięgając jednak – zgodnie z dyspozycją art. 5a ust. 10 u.s.r. – do art. 4 ust. 1 pkt 12 pod. zrycz. można przeczytać, że za pozarolniczą działalność gospodarczą uważa się na gruncie tej ostatniej ustawy działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym. Z kolei zgodnie z art. 5a pkt 6 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych³¹ (dalej jako: PIT), pozarolnicza działalność gospodarcza oznacza działalność zarobkową zgodną z ustawowym katalogiem, tj.: wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową, polegającą na poszukiwaniu, rozpoznawaniu i wydobywaniu kopalin ze złóż, jak również polegającą na wykorzystywaniu rzeczy oraz wartości niematerialnych i prawnych – o ile jest prowadzona we własnym imieniu, bez względu na jej rezultat, w sposób zorganizowany i ciągły.³² Przy tym art. 5b ust. 2 PIT stwierdza, że tylko jeżeli pozarolniczą działalność gospodarczą prowadzi spółka niebędąca osobą prawną, przychody wspólnika z udziału w takiej spółce należy uznawać za przychody ze źródła, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3 PIT (tj. z pozarolniczej działalności gospodarczej). Dochody uzyskiwane z tytułu posiadania udziałów w spółce z o.o. zdecydowanie się tu nie mieszczą. To zaś ponownie przywołuje pytanie, czy wobec tego wyłączenie zawarte w art. 5a ust. 10 u.s.r. dotyczące „wspólników spółek prawa handlowego” odczytywać zbieżnie z pkt 2 tej regulacji – tj. w świetle ustawy o podatku dochodowym od

³¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 361.

³² Por.: A. Bartosiewicz, R. Kubacki, Komentarz do art. 5(a) ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, w: PIT. *Komentarz*, Lex 2014.

osób fizycznych, czy też wiążąc ww. przepis z art. 8 ust. 6 sus. – jak to uczynił SA w Warszawie w cyt. wyroku z dnia 6 września 2005 r., czy też uznać, iż wyłączenie to ma charakter samoistny?

Sumując zarówno awizowane powyżej założenia aksjologiczne dopuszczenia rolników ubezpieczonych w KRUS do równoległego prowadzenia działalności gospodarczej w ramach budowy systemu dualnego, jak również założenia kolejnych zmian przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, wprowadzające jako kluczowe kryterium poziom dodatkowego dochodu uzyskiwanego z aktywności pozarolniczej, należałoby wykluczyć oba skrajne rozwiązania, przychyłając się do systemowo spójnej interpretacji obu ustaw, tworzących zręby normatywne systemu ubezpieczeń społecznych, jak to sugerował SA w Warszawie. Wypada dostrzec, iż potraktowanie li tylko zapisu „z wyłączeniem wspólników spółek prawa handlowego” z art. 5a ust. 10 u.s.r. jako wystarczającej i samoistnej podstawy wyłączenia z ubezpieczenia rolniczego osób przejawiających jakiegokolwiek związku ze spółkami z o.o., byłoby dla szeregu osób krzywdzące, gdyż abstrahowałoby od jakichkolwiek dodatkowych kryteriów wyróżniających. W szczególności, niezależnie od specyfiki funkcjonowania danej spółki – tak w aspekcie przedmiotu prowadzonej działalności, jak i sposobu jej organizacji, zajmowania lub nie zajmowania w organach spółki eksponowanej pozycji przez rolnika, tudzież uzyskiwania, względnie braku z tego tytułu dodatkowych dochodów – każdy wspólnik byłby relegowany z podlegania ubezpieczeniu w KRUS. Co więcej, taki sposób wykładni art. 5a ust. 10 u.s.r. nakazywałby uznanie, że już samo posiadanie udziałów w spółce z o.o. jest kategorią prowadzenia działalności gospodarczej – skoro wspólników spółek prawa handlowego wyłącza się z grupy prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Wniosek ten nie da się jednak obronić choćby sięgając do przepisów cyt. ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, czy też ustawy o swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej. Dywidenda otrzymywana przez osobę fizyczną jako wspólnika spółki z o.o. lub jej udziałowca, stanowi u niej przychód z kapitałów pieniężnych, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4 PIT. Dla uzyskiwania przychodów z tego źródła nie jest także konieczne, aby podatnik posiadał status przedsiębiorcy.

Z drugiej strony powiązanie zapisu art. 5a ust. 10 u.s.r. – poprzez pkt 2 tej jednostki redakcyjnej – wyłącznie z ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych, czyniłoby omawiane wyłączenie iluzorycznym (skoro w istocie żadne dochody uzyskiwane w związku z posiadaniem udziałów w spółce z o.o. nie są podatkowo kwalifikowane jako dochód z pozarolniczej działalności gospodarczej – gdyż chodzi tu o działalność spółki, prowadzoną w jej imieniu i na jej rachunek, a nie stricte w imieniu udziałow-

ców). Nie sposób uzasadniać racji bytu takiej „pustej” regulacji – przy założeniu racjonalności i celowości ingerencji prawodawcy w ramach nowelizacji art. 5a u.s.r., która weszła w życie w dniu 24 sierpnia 2005 r.

W pełni jednak zasługuje na obronę trzeci wariant odczytania art. 5a ust. 10 u.s.r. W tym ujęciu należy zatem uznać, że – co do zasady – ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników umożliwia łączenie pozostawiania w ubezpieczeniu w KRUS osób prowadzących działalność rolniczą, które równolegle prowadzą pozarolniczą działalność gospodarczą, precyzując jednak, co należy dla jej potrzeb uznać za „pazarolniczą działalność gospodarczą” – jakie konkretnie jej formy organizacyjne. Zawarte w art. 5a ust. 10 u.s.r. wyłączenie „wspólników spółek prawa handlowego” powinno być zatem interpretowane zawężająco, zgodnie z założeniami art. 8 ust. 6 sus. (na co wskazuje także ścisłe powiązanie obu ustaw zawarte w art. 52 ust. 1 u.s.r. – konsolidujące system ubezpieczeń społecznych jako taki). Pośród kategorii „osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą” ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych wymienia natomiast: wspólnika jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz wspólników spółki jawnej, komandytowej lub partnerskiej. Jest to wobec tego węższe określenie niż wynikające wprost z zapisu art. 5a ust. 10 u.s.r. odczytane w zw. z art. 1 § 2 k.s.h. – brak tu bowiem wspólników wieloosobowych spółek z o.o. Można to łatwo uzasadnić w świetle analizowanych już przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Otóż o ile wspólnicy każdej spółki z o.o. prowadzą w założeniu działalność zarobkową – chociaż podmiotem tej działalności (stroną nawiązywanych stosunków i zobowiązań) jest spółka jako osoba prawna – to jednak w przypadku spółki jednoosobowej, dochodzi do tak istotnego utożsamienia działalności jedyne go wspólnika i spółki, że ta forma zdecydowanie zasługuje tu na wyróżnienie na tle pozostałych spółek (wieloosobowych).

Przyjmując powyższy punkt widzenia – łączący najpełniej zasady wykładni gramatycznej z systemową i teleologiczną – można uznać, że system prawa nie znajduje *de lege lata* przeszkód, aby rolnik, który nadal prowadzi działalność rolniczą i podlega z tego tytułu ubezpieczeniu w KRUS, był jednocześnie udziałowcem/wspólnikiem w wieloosobowej spółce z o.o., gdyż zgodnie z art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 10 u.s.r. nie należy poczytywać takiego zaangażowania za prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej. Nie ma także znaczenia, jakie funkcje w ramach spółki taka osoba pełni, o ile nie realizuje kryterium „bycia pracownikiem lub pozostawiania w stosunku służbowym”. Dostrzegalnym w tej sytuacji problemem jest wszak ten, iż ograniczenie kwotowe dochodu zapisane w art. 5a ust. 1 pkt 5 u.s.r. musi być wiązane z regulacją art. 5a pkt 6 PIT, zgodnie z którym (w aspekcie podatkowym) pozarolnicza działalność gospodarcza ma prowadzić do uzyskania przychodu nie zaliczanego do innych

przychodów ze źródeł wymienionych w art. 10 ust. 1 pkt 1, 2 i 4-9 tej ustawy. Tak zaś w przypadku dywidendy ze spółki nie jest.³³ W tym też ujęciu obojętne dla potrzeb ubezpieczenia w KRUS byłyby dochody generowane przez spółkę, w których partycypuje ww. udziałowiec/wspólnik, co jawi się jako nieuzasadniona preferencja na tle innych osób podlegających systemowi ubezpieczeń rolniczych i ewidentna luka prawna. Natomiast – będące konsekwencją powyższego – wyłączenie stosowania wobec takich osób art. 5a ust. 1 u.s.r. wyklucza także konieczność realizowania przez nie nakazów wyrażonych w przepisach art. 5a ust. 3 i 4 u.s.r. Nie sposób nadto w świetle analizowanych przepisów przyjąć – ponownie sięgając do zrębowych założeń systemu ubezpieczeń rolniczych – iżby sam fakt bycia współnikiem/udziałowcem wieloosobowej spółki z o.o. i uzyskiwanie tą drogą dochodów miały decydować o uznaniu, że działalność rolnicza i praca w gospodarstwie rolnym nie stanowi głównej aktywności gospodarczej osoby (to radykalnie różni tę formę zaangażowania od podjęcia się przez rolnika prowadzenia spółki jednoosobowej, co implikuje poświęcenie się jej sprawom w miejsce skupienia na prowadzeniu gospodarstwa – choć i ten argument z przypadku spółek nie prowadzących szeroko zakrojonej działalności i niezarabiających można poddać krytyce).

Podobnie w sytuacji, gdy to spółka z o.o., której udziałowcem jest rolnik, staje się komplementariuszem w spółce komandytowej, to żaden ze współników ww. spółki z o.o. (skoro nie odpowiadają za zobowiązania tej spółki i stanowią odrębne od niej osoby), ale sama spółka jako odrębny, samodzielny podmiot w obrocie, posiadający osobowość prawną, działa w ramach spółki komandytowej odpowiadając bez ograniczenia za jej zobowiązania.³⁴ W tej sytuacji brak przesłanek dla przyjęcia, że współnicy spółki z o.o. – tylko z racji wejścia tej spółki do spółki komandytowej – stali się „wspólnikami spółki prawa handlowego” w rozumieniu art. 5a ust. 10 u.s.r. wykładanym zgodnie z przepisem art. 8 ust. 6 sus. To inna, odrębna od współników spółki z o.o. osoba (prawna) jest tu współnikiem w ramach spółki komandytowej. Wobec tego także w odniesieniu do ww. współników spółki z o.o. negatywne przesłanki podlegania ubezpieczeniu w KRUS nie mogą być uznane za spełnione.

* * *

Dostrzeżenie nakreślonych powyżej problemów posiada istotne znaczenie w pragmatyce postępowań prowadzonych przed organami KRUS,

³³ Por.: A. Bartosiewicz, R. Kubacki, *Komentarz ...*, op. cit.

³⁴ Zob. szerzej: A. Kidyba, *Handlowe spółki osobowe*, Oficyna 2006 – tytuł III: *Spółka komandytowa* (źródło: Wolters Kluwer-Lex).

zwłaszcza odnośnie wydawania decyzji dotyczących podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników oraz spełniania po temu szczegółowych kryteriów. Nie sposób pomijać faktu, interpretując poszczególne regulacje w ich aspekcie celowościowym, że system ubezpieczeń społecznych jest jednym z istotnych elementów wpływających na przebudowę obrazu polskiej wsi na drodze do modelu dualnego, na płaszczyźnie społeczno-ekonomicznej, co z kolei daje ważny impuls rozwojowy oraz dla przekształceń strukturalnych także w odniesieniu do struktury własności czynników produkcji. Możliwości zarobkowania i podejmowania aktywności gospodarczej uzupełniającej działalność rolniczą, bez jednoczesnego zagrożenia utratą preferencji w ubezpieczeniu społecznym, mogą być zarówno stymulatorem odkrywania przed mieszkańcami wsi – rolnikami i domownikami – nowych możliwości, jak i czynnikiem cementującym trwanie gospodarstw nie posiadających już rynkowej przyszłości (gdy kryteria dostępności tych przywilejów będą nazbyt otwarte). Wydaje się, że przyjęta przez prawodawcę zasada odwołania się do relacji dochodów uzyskiwanych z pracy na roli względem innych ich źródeł, przy założeniu wiodącego znaczenia tych pierwszych, jest trafna, choć sposób jej przełożenia na system normatywny budzi poważne zastrzeżenia. Zawilość i wielopiętrowość odesłań do innych aktów prawnych nie służy czytelnemu określeniu kryteriów kwalifikacji osób funkcjonujących w ten dwutorowy sposób do ubezpieczenia rolniczego oraz systemu powszechnego. Odczytywanie poszczególnych przesłanek – zwłaszcza negatywnych – nastrocza szeregu problemów, w czym można upatrywać „skażenia” przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników metodą regulacji charakterystyczną dla prawa podatkowego, wielokrotnie krytykowaną. W tym ujęciu konstrukcji art. 5a u.s.r. zdecydowanie nie można uznać za optymalną, a po głębszej analizie zawarte tam normy nie mogą być również postrzegane jako kompletne, pozbawione luk i w pełni efektywne dla realizacji założonych celów.

Kompleksowa wykładnia przywołanych powyżej, obowiązujących przepisów prawa – poszukując ich spójnego brzmienia tak w aspekcie systemowym, jak i teleologicznym, zarazem dającego się pogodzić z egzegezą gramatyczną – prowadzi do wniosku, że pośród kategorii podmiotów uprawnionych do korzystania z ubezpieczenia w KRUS, wspólnicy wieloosobowych spółek z o.o. powinni móc to czynić bez generalnych ograniczeń. Wobec tego nie ma – i nie sposób racjonalnie wskazać - argumentów przeciwko temu, by rolnik, który nadal prowadzi działalność rolniczą mógł być udziałowcem/wspólnikiem w wieloosobowej spółce z o.o. W szczególności w świetle art. 5a ust. 1 w zw. z ust. 10 u.s.r. nie uważa się takiego zaangażowania za prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej, a zapisane tam wyłączenie „wspólników spółek prawa handlowego” nie może mieć znaczenia samoistnego, gdyż pozostawałoby w jawnej kolizji z ideą

omawianych regulacji. Byłoby to przysłowiowe „wylanie dziecka z kąpielą”, zniechęcające rolników do podejmowania dodatkowej aktywności ekonomicznej. Nie ma także znaczenia, jakie funkcje w ramach spółki taka osoba pełni, o ile nie realizuje kryterium „bycia pracownikiem lub pozostawania w stosunku służbowym”. Takiego zaś stosunku nie ustanawia również prokura, która jest w istocie szczególnym pełnomocnictwem o szerokim zakresie do działania w imieniu spółki. Szczególnie udzielona jednemu ze wspólników nie wymaga ona żadnego dodatkowego umocowania w powiązaniu prokurenta ze spółką węzłem zlecenia czy zatrudnienia. Bycie prokurentem nie rodzi samo w sobie zobowiązań składkowych i nie wypełnia żadnej z negatywnych przesłanek do podlegania ubezpieczeniu rolniczemu wskazanych w ustawie – zwłaszcza w art. 5a u.s.r. Dostrzegalną luką jest natomiast brak wyłączeń ze względu na wysokość przychodu uzyskiwanego z dywidendy wypłacanej z zysku wypracowanego w toku działalności spółki. Jawi się to jako nieuzasadniona preferencja tych osób – patrząc z perspektywy teleologicznej systemu ubezpieczeń rolniczych i zasady sprawiedliwości społecznej.

Wobec powyższego należy postulować, by utrzymując przywołane założenia ogólne, prawodawca radykalnie uprościł sposób regulacji omawianego zagadnienia w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników, z jednej strony literalnie wskazując, iż nie musi się obawiać o swój byt w ubezpieczeniu rolniczym osoba zaangażowana w działalność wieloosobowej spółki z o.o., która nie generuje żadnych zysków, z drugiej zaś stanowiąc czytelne kryterium dochodowe – być może w odniesieniu do dochodów wypracowywanych równoległe w gospodarstwie rolnym – których przekroczenie przez rolnika-wspólnika spółki z o.o. przesunąłoby go do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Jest to wniosek *de lege ferenda*.

Doktor nauk prawnych Konrad A. Politowicz, adwokat prowadzący obsługę prawną OR KRUS w Opolu, członek pozaetatowy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Opolu, autor kilkudziesięciu opracowań z zakresu teorii prawa i praktyki procesowej.

Piśmiennictwo

1. Bartosiewicz A., Kubacki R., *PIT. Komentarz*, Lex 2014.
2. Czyżewski A. (red.), *Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej – ujęcie makro i mikroekonomiczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, 2007.
3. Kidyba A., *Handlowe spółki osobowe*, Oficyna 2006.
4. Kidyba A., *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością*, Oficyna 2010.
5. Bielecki M., *Zakaz dyskryminacji i zasada równości a przywileje osobiste i udziałowe w spółce z o.o.*, Prawo Spółek 2005, nr 11.
6. Bielski P., *Glosa do wyroku SN z dnia 29 września 2005 r.*, I UK 16/05, Rejent 2008, nr 1.
7. Goraj L., Skarzyńska A., Ziętek I., *Metodologia SGM „2002” dla typologii gospodarstw rolnych w Polsce, Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej 2005*, nr 4.
8. Kwaśnicki R.L., *Jednoosobowa spółka z ograniczoną odpowiedzialnością – uwagi de lege lata oraz wnioski de lege ferenda*, Monitor Prawniczy 2005, nr 14.
9. Malinowski P., *Uwagi na temat formy oświadczeń woli i czynności prawnych dokonywanych między jednoosobową spółką a jej współnikiem*, Rejent 2005, nr 5.
10. Pasternak R., *Wolne od ryczałtu*, Rzeczpospolita – Prawo Co Dnia 2003 nr 8.
11. Politowicz K.A., *Skutki złożenia wniosku o przywrócenie terminu do złożenia oświadczenia, że nie została przekroczona kwota podatku dochodowego, o której mowa w art. 5a ust. 1 pkt 5 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników*, Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia 2015, nr 53.
12. Potrzeszcz R., *Tworzenie spółki kapitałowej w kodeksie spółek handlowych*, Przegląd Prawa Handlowego 2000, nr 11.
13. Stępień A., *Prawo do zwolnienia się z powtarzających się świadczeń niepieniężnych*, Prawo Spółek 2006, nr 7-8.
14. Wierzbiański M., *Status osoby współpracującej w prawie ubezpieczeniowym*, Radca Prawny 1996, nr 1.
15. Wigier M., *Model rozwoju rolnictwa polskiego w świetle efektów realizacji WPR*, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej 2013, nr 1.
16. Zabieglńska B., *Ubezpieczenia społeczne współpracowników osób prowadzących działalność pozarolniczą i zleceniobiorców*, Służba Pracownicza 2006, nr 1.

Summary

Article contains analysis of current law regulations, that treats about social insurance of farmers, whom agricultural business is not the only earning activity. Some of them are also involved in other business activity organized as limited liability company (Ltd.), which is a part of building dual economic activity system. The point of mentioned researches is to check, if the law system – including tax bills and general regulations of business activity – is coherent and has no gaps, which let some categories of people unjustifiable benefits with institutions of farmers' social insurance act. Such systematic interpretation leads to conclusion, that sometimes unjustifiable profits for partners of companies are possible.

Keywords: farmers' social insurance, business activity, private limited company, single-member company, shareholder, income limit.

Wojciech Jaskuła

Zasada dyskontynuacji w ubezpieczeniu społecznym rolników

Streszczenie

Istota zasady dyskontynuacji sprowadza się do zaniechania przez każdą nowo wybraną władzę ustawodawczą prac legislacyjnych nad projektami aktów normatywnych z poprzedniej kadencji. Część konstytucjonalistów wywodzi tę zasadę z prawa stanowionego, dla innych jest zwyczajowym prawem konstytucyjnym. Celem artykułu jest subiektywny przegląd prac Sejmu VII kadencji, związanych z projektowaniem zmian w ubezpieczeniu społecznym rolników, wobec których zastosowano zasadę dyskontynuacji.

Słowa kluczowe: ubezpieczenie społeczne rolników, proces legislacyjny, zasada dyskontynuacji.

1. Wprowadzenie

Kadencyjność władzy ustawodawczej charakteryzuje nie tylko jej przejściowość, lecz także swego rodzaju „porzucenie” projektów aktów normatywnych, których proces legislacyjny nie został dokończony ze względu na

upływ kadencji przedstawiciele Narodu do organów wybranych.¹ W nauce prawa konstytucyjnego tę praktykę „porzucenia” przyjęło się nazywać „zasadą dyskontynuacji”.² Jest ona definiowana jako przerwanie personalnej ciągłości parlamentu oraz przerwanie materialnej ciągłości jego prac.³ Wybory parlamentarne 2015 są dobrym pretekstem do przyjrzenia się zjawisku dyskontynuacji w sferze ubezpieczenia społecznego rolników. Warto przypomnieć, jakie projektowane zmiany w tym ubezpieczeniu nie wejdą w życie z powodu zakończenia prac Sejmu VII kadencji.⁴

¹ W niniejszym opracowaniu świadomie nie podano źródła prawa tej zasady, ponieważ według jednych autorów zasada dyskontynuacji ma charakter zwyczajowego prawa konstytucyjnego, zaś inni przedstawiciele nauki prezentują stanowisko, że brak kontynuacji prac parlamentarnych nad niedokończonym projektem ustawy w poprzedniej kadencji wywodzi się z prawa stanowionego. Szeroko tę tematykę omawia: Bień-Kacała A., *Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych. Wybrane problemy*. Studia Iuridica Toruniensia. Tom czwarty pod redakcją Danuty Janickiej, Toruń 2008 r. str. 33 i n.

² Intencją Autora jest wykazanie, że zjawisko dyskontynuacji wystąpiło także na gruncie ubezpieczenia społecznego rolników. Nie należy jednak oczekiwać, że przedmiotem niniejszego opracowania będzie szczegółowa charakterystyka wytworzonych na gruncie prawa konstytucyjnego poglądów doktryny, ani autorskie rozważania co do zasadności, zakresu i źródeł prawa zasady dyskontynuacji. Materia opracowania służy wykazaniu oddziaływania „zasady dyskontynuacji” na zakres przedmiotowy zmian w ubezpieczeniu społecznym rolników. Zainteresowanych „zasadą dyskontynuacji” w zakresie prawa konstytucyjnego Autor odsyła do zbiorowego opracowania, w którym przedstawiono spectrum podglądów doktryny oraz liczną literaturę w tym przedmiocie: *Zasady dyskontynuacji prac Sejmu*. Ekspertyzy i opinie prawne 4(45)01. Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu. Warszawa 2001. Warto także zapoznać się z: Szymanek J. *Zasada dyskontynuacji a budżet*. Jurysta 2006 nr 2 s. 3-4., Tkaczyk E. *Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych jako trwały element polskiego porządku konstytucyjnego*. Przegląd Legislacyjny 2010 nr 3 s. 66-85. Radziejewicz P. *W sprawie dyskontynuacji procesu ustawodawczego w przypadku ustaw skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej*. Przegląd Sejmowy 2006 nr 1 s. 113-118. Rączka M. *Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych a parlamentarne procedury w sprawach Unii Europejskiej w Polsce i wybranych państwach członkowskich*. Jurysta 2007 nr 9 s. 10-13., Granat M. *Opinie prawne w sprawie dyskontynuacji prac nad obywatelskim projektem ustawy wniesionym w danej kadencji Sejmu, a nierozpatrzonemu w następnej*. Oprac.: Mordwiłko J., Odrowąż-Sypniewski W., Szmyt A., Granat M., Przegląd Sejmowy 2006 nr 1 s. 104-110. Gebethner S. *Opinie prawne w sprawie zakresu obowiązywania zasady dyskontynuacji w odniesieniu do procedury uchwalania ustawy budżetowej*. Oprac. Gebethner S., Sokolewicz W., Wronkowska S., Przegląd Sejmowy 2006 nr 3 s. 106-115. Toruniensia. Tom czwarty pod redakcją Danuty Janickiej, Toruń 2008 r. str. 33 i n.

³ Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa 1998, str. 167.

⁴ Wyjątkiem od tej ogólnej reguły są projekty ustaw złożonych w ramach obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Zob. art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. z 2014, poz. 498 ze zm.). A także: sprawozdania sejmowej komisji śledczej, postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej, postępowania w Komisji do Spraw Unii Europejskiej.

Komentowanie tej materii prowadzi do pewnego paradoksu. O ile bowiem wątpliwości nie budzi doktryna co do nomenklatury refleksji naukowych poświęconych bieżącym rozwiązaniom legislacyjnym określonym mianem *de lege lata*, to refleksje wynikające z presji oczekiwań określane mianem postulatów *de lege ferenda*, jak i komentarz poświęcony przepisom nieuchwalonym z powodu „zasady dyskontynuacji” powyższymi określeniami nazwać nie można. W czasoprzestrzeni legislacyjnej powstał zatem dla komentatorów interesujący okres możliwości tworzenia alternatywnej historii aktu normatywnego – komentowanego przypadku – regulującego sferę ubezpieczenia społecznego rolników. Poniekąd można snuć hipotetyczne rozważania, jakie skutki mogłyby przynieść zamierzone, lecz nie wprowadzone zmiany, dając zarazem autorom takich rozważań komfort nieweryfikacji komentarza. Trudno bowiem „rozliczać” komentatorów z ich opinii na temat projektowanych zmian, które nie przekształcą się w obowiązujące prawo.

W opozycji do tak sformułowanej tezy można stwierdzić, że tylko pozornie wydaje się, że takie komentarze są zbyteczne. Wprawdzie wraz z zakończeniem kadencji władzy ustawodawczej niedokończone procesy legislacyjne nie są kontynuowane, ale nie można wykluczyć, że nowy parlament do niektórych z nich może powrócić. Tym samym, postulaty zawarte w projektach ustaw z minionej kadencji znów staną się aktualne, a niniejszy komentarz przestanie być czysto teoretyczny.⁵ Taki pogląd wydają się podzielać zwolennicy zniesienia zasady dyskontynuacji, ponieważ – jak zauważono, jeśli dany projekt podoba się nowej większości parlamentarnej, to może ona go dokończyć, nie marnując wysiłku poprzedników. A jeśli projekt jej nie odpowiada lub „nie pasuje” do programu zapowiadanego w kampanii wyborczej opozycji, to przecież w nowej kadencji może ona go po prostu odrzucić.⁶

Stanowienie prawa jest zawsze procesem niezakończonym, a poprawniej – nie kończącym się. Zmiana sytuacji społecznej, gospodarczej oraz politycznej stymuluje permanentną potrzebę zmian w obowiązującym porządku prawnym.⁷ Inicjatywa ustawodawcza jest pochodną działań pod-

⁵ Pisząc o tym, Autor nie przewidywał, że powyższa teza sprawdzi się szybciej niż ktokolwiek mógłby przypuszczać. Stało się tak w przedmiocie zmian w emeryturach rolniczych. Szerz. patrz pkt 3 niniejszego opracowania.

⁶ J. Piłtera: *Trzeba zrezygnować z zasady dyskontynuacji prac legislacyjnych*. *Gazeta Prawna* z 26.08.2015 r.

⁷ Co niekiedy skutkuje ustanawianiem prawa obciążonego różnego rodzaju wadami. Zob. W. Jaskuła, *Jakość stanowienia prawa na przykładzie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników*. *Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia* nr 42/2011. W. Jaskuła, *Jeszcze o jakości stanowienia prawa na przykładzie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników*. *Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*, nr 46/2012.

miotów uprawnionych w świetle Konstytucji do zgłoszenia zmian ustawodawczych, a zatem Sejm jest zobowiązany taki projekt rozpatrzyć. Rzeczą wtórną jest w tym przypadku czas, w jakim projekt został zgłoszony. Jest oczywiste, że im krótszy czas do zakończenia kadencji Sejmu, tym większe ryzyko niedokończenia procesu legislacyjnego przed jej upływem. Nie będzie również odkrywczym stwierdzenie, że koniec kadencji determinuje charakter zgłaszanych nowelizacji, które wraz ze zbliżającymi się wyborami mają w coraz większym stopniu służyć zaspokajaniu oczekiwań społecznych.

Warto zatem przez ten pryzmat przyjrzeć się ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników, pamiętając jednak, że dokonując oceny projektów ustawy, mamy do czynienia – z „surowymi” projektami. Zazwyczaj w trakcie nowelizacji dokonuje się w procesie legislacyjnym ingerencji legislacyjny w tekst pierwotny, co niekiedy zmienia diametralnie pierwotny kształt noweli poprzez wprowadzenie merytorycznych zmian oraz usunięcie błędów językowych czy oczywistych omyłek. W omawianej materii proces legislacyjny nie został zakończony, co upoważnia do postawienia tezy, że komentowane w obecnym kształcie projekty mogłyby różnić się w przypadku dokończenia nad nimi prac.

Reasumując, powyższe poglądy dają więc asumpt do skomentowania ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników⁸ i przedstawienia jej alternatywnej historii poprzez pryzmat noweli, których proces legislacyjny nie został zakończony z powodu wygaśnięcia kadencji władzy ustawodawczej,⁹ ze wszystkimi konsekwencjami wynikającymi z tego faktu.¹⁰

⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 704 ze zm., dalej: ustawa o u.s.r.

⁹ Dla zachowania porządku, przegląd niedokończonych projektów ustaw mających oddziaływać na ubezpieczenie społeczne rolników zostanie zaprezentowany od aktów zgłoszonych najpóźniej do najwcześniejszych.

¹⁰ W niniejszym opracowaniu zostanie pominięty Druk sejmowy 1882/VII, który wpłynął w dniu 5 września 2013 r. i dotyczył wprowadzenia do polskiego systemu świadczeń emerytalnych tzw. emerytury minimalnej. W związku z wyborami samorządowymi wygasły mandaty niektórych posłów, którzy poparli ten projekt. Zgodnie z art. 36 ust. 3 regulaminu Sejmu, projekt poselski uważa się również za wycofany, jeżeli do czasu zakończenia drugiego czytania, na skutek cofnięcia poparcia, projekt popiera mniej niż 15 posłów spośród tych, którzy go podpisali projekt przed wniesieniem do Łaski Marszałkowskiej. Zob. pismo Marszałka Sejmu z dnia 16 grudnia 2014 r. Skoro projekt został wycofany, to jest to równoznaczne ze stwierdzeniem, że proces legislacyjny został w takim przypadku zakończony, a tym samym nie ma tu zastosowania zasada dyskontynuacji.

2. Rolnik-przedsiębiorca

Najpóźniej złożonym aktem normatywnym, którego projektowane zmiany miały dotyczyć także ubezpieczenia społecznego rolników, były przepisy wprowadzające ustawę – Prawo działalności gospodarczej.¹¹ Projekt wpłynął 3 sierpnia 2015 r.,¹² a 6 sierpnia został skierowany do I-ego czytania, które odbyło się 11 września 2015 r.

Może dziwić fakt, że pakiet ustaw gospodarczych, mających wręcz fundamentalne znaczenie dla prowadzenia działalności gospodarczej, wpływa do Sejmu raptem na 2 miesiące przed zakończeniem kadencji. W czasie obrad plenarnych powody takiego postępowania były motywowane chęcią jak najlepszego przygotowania projektów ustaw, a tym samym skróceniem prac parlamentarnych w tym zakresie.¹³ Ponieważ już w pierwszym czytaniu został zgłoszony wniosek o odrzucenie obu projektów ustaw, nie uwzględniony przez Sejm, skierowano projekty do dalszych prac w Komisji Gospodarki. Była to ostatnia czynność w procesie legislacyjnym tych aktów normatywnych.

Projekt ten ingerował w sferze ubezpieczenia społecznego rolników w zakresie podmiotów prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Nowe brzmienie miał otrzymać art. 5a ust. 10 ustawy o u.s.r., zawierający definicję legalną pojęcia „pozarolnicza działalność gospodarczą”. Nie wnosił on istotnych zmian konstrukcyjnych do obecnej definicji, a jedynie eliminował z obecnej definicji formę opodatkowania. Projekt przewidywał też nowelizację art. 16 b ustawy o u.s.r., regulującego kwestię zawieszenia wykonywania pozarolniczej działalności gospodarczej w związku ze sprawowaniem osobistej opieki nad dzieckiem, nie więcej niż w 4 czę-

¹¹ Druk sejmowy 3808/VII.

¹² Niniejszy Druk sejmowy jest ściśle skorelowany z drukiem sejmowym 3807/VII, zawierającym projekt ustawy Prawo działalności gospodarczej. Ponieważ zmiany w ubezpieczeniu społecznym rolników wniesiono tylko w druku 3808, to omówienie druku 3807 zostanie z przyczyn oczywistych pominięte. *Ratio legis* ustawy znajdowało się w uzasadnieniu jej projektu, w którym czytamy, m.in.: „... z uwagi na potrzebę przyjęcia przepisów przejściowych wynikających z częściowego uchylecia przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (SDG), które zostaną zastąpione przepisami ustawy – Prawo działalności gospodarczej (PDG), a także konieczności wprowadzenia licznych zmian w szeregu ustaw odrębnych, będących konsekwencją PDG, zasadne jest uregulowanie ww. materii w ustawie – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo działalności gospodarczej”.

¹³ Wystąpienie M. Haładaja – Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Gospodarki. Zob. Sprawozdanie Stenograficzne z 99. Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 10 września 2015 r., s. 218.

ściach.¹⁴ *Novum* stanowiło właśnie owo ograniczenie zawieszalności co do najwyżej 4 razy.

Ostatnia zmiana dotyczyła nowelizacji art. 62a ustawy o u.s.r., regulującego kwestię wydawania indywidualnych interpretacji przez Prezesa KRUS. Zmiana ta miała ściśle porządkowy charakter, ponieważ według nowej numeracji ustawy Prawo działalności gospodarczej to uprawnienie regulował art. 50, co skutkowało koniecznością znowelizowania art. 62a ustawy o u.s.r., ponieważ odwoływał on się do art. 10 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.¹⁵

Podjmując się próby oceny proponowanych zmian należy zauważyć, że nie wnosiły one rewolucyjnych zmian w obowiązujący w u.s.r. porządek. Enigmatyczne są powody administracyjnego ograniczenia zawieszalności prowadzonej działalności gospodarczej z tytułu opieki nad dzieckiem. Brakuje wyjaśnienia tej materii zarówno w uzasadnieniu projektu ustawy, jak i w wystąpieniu M. Haładaja w toku prac parlamentarnych.¹⁶ Budzą one wątpliwości co do zbyt inżynieringu Państwa w sferę swobody prowadzenia działalności gospodarczej.¹⁷ Oczywiście, powyższe rozważania mają ściśle teoretyczny charakter i nie jest wykluczone, że taki postulat mógłby się pojawić w toku dalszych prac legislacyjnych. Stąd niniejsze wątpliwości wpisują się w odnotowane już na wstępie uwagi o komentowaniu ustaw, które mają poniekąd walor „półfabrykatu”.

Wydaje się, że ograniczenie to powinno zostać wyeliminowane w toku dalszych prac legislacyjnych, aby nie narazić się na zarzut ustanowienia prawa, któremu można by zarzucić naruszenie elementarnych praw konstytucyjnych, np. równości wobec prawa. Nie ma bowiem normatywnego uzasadnienia dla wprowadzenia w tym przedmiocie zróżnicowania między podmiotami prowadzącymi pozarolniczą działalność gospodarczą a pozostałymi podmiotami uprawnionymi do korzystania z uprawnienia związanego ze sprawowaniem osobistej opieki nad dzieckiem. Tym bardziej, że projektodawcy absolutnie nie uznali za stosowne wyjaśnienie przyjęcia takiej, a nie innej dopuszczalnej zawieszalności prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej.

¹⁴ Podobne rozwiązanie miało się znaleźć w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. Zob. art. 35 ustawy przepisy wprowadzające – Prawo działalności gospodarczej. Druk sejmowy 3808/VII.

¹⁵ Dz. U. z 2013, poz. 627 ze zm.

¹⁶ Nie wspomina o tym również Opinia Rady Legislacyjnej z dnia 3 marca 2015 r. o projekcie założeń projektu – Prawo działalności gospodarczej, sygn. RL-0303-1/15.

¹⁷ Szerzej na temat tego pojęcia wypowiada się Kołacz J. *Swobody cząstkowe, a swoboda działalności gospodarczej* Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny Rok LXX – zeszyt 2 – 2008 str. 80 i n. oraz przywołana w tym opracowaniu literatura.

Niezależnie od powyższych uwag, po raz kolejny należy podnieść, że aspekt prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w ramach ubezpieczenia społecznego rolników nadal wymaga interwencji ustawodawczych i nie tylko w zakresie zawężania jego podmiotowości, ale i charakteru przedmiotowego, w którym na pierwszy plan wysuwa się palący problem braku świadczeń dla rolników-przedsiębiorców z tytułu wykonywanej pozarolniczej działalności gospodarczej.¹⁸ Nieco irytujący jest również fakt, że wśród wielu podmiotów oceniających projekty ustaw zabrakło miejsca na opinię Prezesa KRUS. W obecnym porządku prawnym prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej jest dozwolone w ramach dwóch systemów ubezpieczeniowych – powszechnego i rolniczego. Nie ma więc powodów, aby w tym przedmiocie deprecjonować lub skazywać Prezesa KRUS na legislacyjny ostracyzm.

Problem nowej regulacji prawa działalności gospodarczej zapewne wróci w nowej kadencji. Przypatrując się sporom w Sejmie VII kadencji nad komentowanym projektem należy przypuszczać, że nowy projekt będzie różnił się od poprzedniego, co jednak nie deprecjonuje zasadności zgłoszonych powyżej postulatów i obligacyjności uwzględniania stanowiska KRUS.

3. Emerytury rolnicze

Od czasu wielkiej reformy świadczeń emerytalnych w 2012 r., która m.in. polegała na podniesieniu wieku emerytalnego,¹⁹ nie ustają emocje w tej materii. Wiek emerytalny jest nadal w centrum uwagi społeczeństwa, a przez to i nowej władzy ustawodawczej. Nie dziwi zatem, że 22 czerwca 2015 r. wpłynął do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw,²⁰ którego istotą było umożliwienie przejścia na emeryturę po uzyskaniu 40-letniego stażu ubezpieczeniowego – bez względu na wiek. Projekt ten przenosi poniekąd środek ciężkości z wieku ubezpieczeniowego

¹⁸ Szerzej na ten temat: W. Jaskuła W. *W sprawie świadczeń z tytułu pozarolniczej działalności gospodarczej. Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*. Nr 50/2014.

¹⁹ Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 637). Zgodność tej noweli z Konstytucją potwierdził Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2014 r. sygn. akt: K 43/12, sentencja została ogłoszona dnia 26 maja 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 684).

²⁰ Druk sejmowy 3746/VII. Obecnie – Druk sejmowy 23/VIII, który wpłynął w dniu 12 listopada 2015 r. W dniu 25 listopada 2015 r. projekt został odrzucony.

potencjalnego świadczeniobiorcy na jego staż ubezpieczeniowy. Można zaryzykować tezę, że w pewnym sensie zaproponowane zamiany są rozwinięciem emerytur częściowych, zaproponowanych nowelizacją z 2012 r. Przy tym świadczeniu rzeczą pierwszoplanową jest staż ubezpieczeniowy, który w pierwszej kolejności warunkuje otrzymanie prawa emerytury rolniczej częściowej. Legitymowanie się odpowiednim (czyt. wysokim) stażem ubezpieczeniowym ma być swego rodzaju przepustką do uzyskania wcześniejszego świadczenia emerytalnego. O ile jednak emerytura częściowa jest świadczeniem dość kontrowersyjnym ze względu na pobieranie go aż do osiągnięcia pełnego wieku emerytalnego zaledwie w 50%, tak w zgłoszonym projekcie świadczenie miało być wpłacane w całości.

Niezbędne w tym zakresie wydaje się przywołanie *ratio legis* z uzasadnienia do projektu ustawy. Zgodnie z obecnym stanem prawnym, do 31 grudnia 2017 r. rolnik, który nie osiągnął powszechnego wieku emerytalnego, podwyższanego systematycznie do 67 lat, ma prawo do emerytury po osiągnięciu 55 lat życia – kobieta i 60 lat – mężczyzna, jeżeli podlegał ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez okres co najmniej 30 lat i zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej. Wprowadzenie proponowanego rozwiązania, umożliwiającego uzyskanie emerytury rolnikom, którzy posiadają długi okres prowadzenia gospodarstwa rolnego oraz pracy w gospodarstwie rolnym, bez konieczności oczekiwania na ukończenie podwyższonego wieku emerytalnego, z pewnością wpłynie na decyzje większości rolników, którzy będą mogli wcześniej przekazać gospodarstwa rolne w młodsze ręce, realizując w ten sposób jeden z elementów polityki rolnej państwa. Wypłata emerytury nie będzie podlegać zawieszeniu w przypadku, gdy emeryt prowadzi działalność rolniczą z małżonkiem podlegającym ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu (art. 2 pkt 2). Jest to bardzo korzystne rozwiązanie dla osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników, gdyż ubezpieczony, który rozpoczął pracę w gospodarstwie rolnym w wieku 16 lat, będzie mógł w wieku 56 lat skorzystać z prawa do emerytury (kobieta i mężczyzna).

W dniu 24 lipca 2015 r. projekt został skierowany do I-ego czytania w komisjach²¹ i do końca kadencji Sejmu nie podjęto nad nim prac. Warto jednak przytoczyć stanowisko niektórych podmiotów, których opinie stanowią integralną część uzasadnienia projektu ustawy. Szczególnie interesujące jest stanowisko OPZZ,²² które odzwierciedla krytyczne odniesienie się do przyjęcia regulacji w systemie ubezpieczenia społecznego rolników, nazywając je preferencyjnym, co wydaje się polemiczne z powodów następujących.

²¹ Do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny.

²² Zob. Pismo z dnia 16 lipca 2015 r. sygn. OPZZ/WT/BG/634/2015.

Skoro przywołano podobieństwo komentowanych zmian do regulacji obowiązujących w przedmiocie emerytur rolniczych częściowych, to uzasadnione będzie przypomnienie argumentacji, którą już Autor przedstawił przy okazji omawiania wprowadzenia zmian w tym przedmiocie.²³

Uchwalenie emerytur częściowych miało być w pewnym sensie zadośćuczynieniem za podniesienie wieku emerytalnego, a więc wydaje się, że nie inaczej należy traktować obecny projekt, w którym ustanawia się prymat stażu ubezpieczeniowego nad wiekiem. Przedstawione rozwiązanie jest niewątpliwie korzystne z punktu widzenia przeciętnego rolnika, ale nie uwzględnia zmian społecznych w naszym kraju po przełomie roku 89. Warunkiem *sine qua non* ubiegania się o emeryturę częściową jest udowodnienie 40-letniego stażu pracy,²⁴ przez który rozumie się **tylko**²⁵ okresy ubezpieczenia społecznego rolników. Wprawdzie KRUS nie prowadzi odrębnych statystyk dla emerytur częściowych, ale codzienna praktyka pracowników Kasy pokazuje, że zainteresowanie społeczne tym świadczeniem jest znikome. I wydaje się, że głównym powodem nikłego zainteresowania nie jest przyznanie tego świadczenia w zaledwie w 50%, ale dyskusyjna kwestia udowodnienia podniesionego progu stażu ubezpieczeniowego. Głównym „winowajcą” takiego stanu rzeczy jest wspomniany przełom roku 89. Dekada lat dziewięćdziesiątych to okres powszechnej zapaści gospodarczej i narastającego bezrobocia – także w rolnictwie. Nieopłacalność prowadzenia działalności rolniczej, dorywcze prace poza rolnictwem lub powszechne, ale przemilczane do tej pory, składanie oświadczeń o nieprowadzeniu działalności rolniczej celem wyłączenia z ubezpieczenia społecznego rolników z powodów ekonomicznych, skutkuje w dzisiejszych czasach marginalną liczbą osób, która potrafiłaby udowodnić 40-letni okres ubezpieczenia tylko rolniczego. Niewątpliwie do takiego stanu rzeczy przyczynił się także sam ustawodawca, wprowadzając wielką reformę ubezpieczenia społecznego rolników w 2004 r., polegającą m.in. na wyłączeniu z ubezpieczenia społecznego rolników osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą opodatkowaną na zasadach ogólnych od IV kw. 2004 r.²⁶ Wprawdzie po krytyce Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca postanowił przywrócić wspomniane osoby do ubezpieczenia, ale datą przywrócenia nie była data wyłączenia, ale data bieżąca, tj.

²³ W. Jaskuła. *Emerytury rolnicze po nowelizacji. Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia* nr 45/2012 str. 81 i n.

²⁴ W przypadku mężczyzny, a w przypadku kobiety 35 lat pracy.

²⁵ Podkreślenie: W.J.

²⁶ Ustawa z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 91, poz. 873 ze zm.).

najwcześniej od 1 października 2005 r., co skutkowało w wielu przypadkach roczną przerwą w ubezpieczeniu społecznym rolników z przyczyny samego ustawodawcy.²⁷

Stawianie więc optymistycznych tez w uzasadnieniu projektu ustawy, że przejście na emeryturę w wieku 56 lat jest możliwe tylko teoretycznie, ponieważ liczba takich przypadków będzie marginalna, by nie postawić tezy bardziej radykalnej, że niemożliwa, a winą za taki stan rzeczy nie będzie można obciążyć jedynie rolników. Po drugie, przyjęcie okresu ubezpieczenia od 16 roku życia zakłada, że osoba niepełnoletnia od 16 roku życia podlegała ubezpieczeniu jako domownik, co w przywołanych latach dziewięćdziesiątych było niezwykle rzadkim zjawiskiem właśnie z powodu zubożenia znacznej części środowisk rolniczych w wyniku zmian ustrojowych, a pamiętać trzeba o tym, że podleganie u.s.r. jako domownik jest powiązane ze złożeniem zgodnych oświadczeń rolnika i domownika o pracy w gospodarstwie, a więc jest zależne od dobrej woli.

Tym samym, zakładanie w projekcie ustawy, że jedynie co czwarty ubezpieczony skorzysta z tej regulacji, wydaje się w stosunku do ubezpieczenia społecznego rolników liczbą znacząco zawyżoną, a przypisywanie tym rozwiązaniom charakteru preferencyjnego – niemożliwym do obronienia.²⁸

Wprawdzie niniejszy komentarz miał w założeniu odnosić się do oceny projektów ustaw, które „przepadły” w wyniku zastosowania „zasady dyskontynuacji”, ale nie sposób w tym miejscu podnieść dodatkowej kwestii. Problemem nadal niewartym zainteresowania władzy ustawodawczej jest charakter składki opłacanej na u.s.r. przez rolników-przedsiębiorców. Podmioty te opłacają składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe w podwójnej wysokości, a nie przekłada się to w żaden sposób na wysokość świadczenia emerytalnego, czyniąc podwójną składkę raczej podatkiem od prowadzonej podwójnej działalności niż gwarantem otrzymania świadczenia adekwatnego do wysokości opłacanych składek.

²⁷ Temat ten był wielokrotnie omawiany przez Autora na łamach kwartalnika, więc niniejszy fragment jest jedynie przypomnieniem tej tematyki, a zainteresowanych Autor odsyła do: Jaskuła W., *Jakość stanowienia prawa na przykładzie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia. Nr 42/2011*, w szczególności pkt 3.2 Rolnik-przedsiębiorca oraz wymienionych w tym opracowaniu głos do Wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

²⁸ Wprawdzie projekt ustawy nie zawiera rozróżnienia na ubezpieczenie powszechne i ubezpieczenie społeczne rolników, więc podane założenie należy traktować jako wspólne dla obu systemów. Z drugiej strony, nie zawiera on żadnych wyliczeń, które upoważniałyby do uznania je za obiektywne.

4. Emerytura minimalna

Kolejnym projektem ustawy mającej nowelizować ustawę o u.s.r. była ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i innych ustaw.²⁹ Projekt ten wpłynął 17 lutego 2015 r. do Laski marszałkowskiej, a 8 kwietnia 2015 r. został skierowany do I-ego czytania w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Ustawa do końca kadencji Sejmu nie trafiła do porządku dziennego obrad, a tym samym została objęta zasadą dyskontynuacji. Zasadnicza konstrukcja niniejszej nowelizacji opierała się na wprowadzeniu do polskiego systemu emerytalnego nowego świadczenia tzw. emerytury minimalnej, dla której inspirację stanowił kanadyjski system emerytalny. Jak czytamy jednak w uzasadnieniu projektu ustawy, podstawową różnicą pomiędzy modelem kanadyjskim a polską emeryturą minimalną byłaby konieczność ponoszenia składki, w wysokości na dzień dzisiejszy niemalże o połowę niższej od obecnie obowiązującej oraz odprowadzanie składki na emeryturę minimalną przez co najmniej połowę okresu uprawniającego do przejścia na emeryturę. Ze względu na obowiązujące – korzystne – zasady przyznawania świadczenia emerytalnego, z emerytury minimalnej nie mogłyby skorzystać niektóre grupy, takie jak funkcjonariusze Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodziny, żołnierze oraz ich rodziny, sędziowie, prokuratorzy, duchowni, a także rolnicy. W przypadku służb mundurowych, oraz sędziów i prokuratorów wynika to z faktu, że co do zasady emerytura w ich przypadku stanowi odpowiedni procent ostatnio uzyskiwanego uposażenia. W przypadku duchownych, pobierających świadczenie emerytalne z Funduszu kościelnego, wprowadzenie przedmiotowej regulacji jest niecelowe, gdyż nie dotyczy Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Z tych samych względów z proponowanej regulacji nie będą mogli korzystać ubezpieczeni w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.³⁰

W odróżnieniu od poprzedniego przypadku nowela ta w nie wносиła zmian konstrukcji świadczeń emerytalnych w ubezpieczeniu społecznym rolników. Noweli miał zostać poddany jedynie art. 52 ustawy o u.s.r.,³¹

²⁹ Druk sejmowy 3299/VII.

³⁰ Uzasadnienie projektu ustawy. Druk sejmowy 3299/VII.

³¹ Zob. art. 5 nowelizacji.

który jest przepisem odsyłającym do innych ustaw w przypadkach nieuregulowanych w ustawie. Ingerencja polegała na wyłączeniu z odesłania przepisów dotyczących emerytury minimalnej, co jest konsekwencją stanowiska zawartego w przedstawionym powyżej uzasadnieniu projektu ustawy.

Ponieważ przedstawiony projekt nie ingeruje w system ubezpieczenia społecznego rolników,³² a wprowadza jedynie nowelizację porządkującą, Autor odstępuje od skomentowania niniejszej ustawy z powodu braku zmian o charakterze merytorycznym w systemie ubezpieczenia społecznego rolników.³³

Wymieniony projekt zamyka katalog niedokończonych projektów ustaw ingerujących w system ubezpieczenia społecznego rolników, które zostały zgłoszone w 2015 r.

5. Wzruszalność decyzji Prezesa KRUS

12 lutego 2013 r. wpłynął do Sejmu senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw,³⁴ a 19 marca 2013 r. został skierowany do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny oraz Komisji Spraw Wewnętrznych. 10 lipca 2013 r. odbyło się pierwsze czytanie projektu w komisjach; 11 lipca 2013 r. przedłożono stanowisko Rządu, pozytywnie opiniujące zgłoszony projekt. Była to ostatnia czynność w procesie legislacji niniejszego projektu.

Jak wynika z uzasadnienia, projektowana ustawa o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw miała na celu uwzględnienie wskazówek zawartych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r. (sygn. akt K 5/11), stwierdzającym niezgodność art. 114 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm.; dalej jako ustawa o emeryturach i rentach z FUS)³⁵ z Konstytucją.³⁶ Trybunał orzekł o niezgodności art. 114 ust. 1a ustawy

³² Takie też stanowisko przedstawił Przewodniczący Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników w piśmie z dnia 31 marca 2015 r. sygn. 0000-RR.0003.5.2015.

³³ Niejako na marginesie należy zauważyć, że Prezes ZUS ocenił projekt krytycznie. Zob. pismo z dnia 2 kwietnia 2015 r. sygn. UNP 2015-00026072.

³⁴ Druk sejmowy 1187/VII.

³⁵ Z dniem 8 marca 2012 r. zakwestionowany przepis utracił obowiązującą moc.

³⁶ Sentencja powołanego orzeczenia została opublikowana w Dz. U. z dnia 8 marca 2012 r. poz. 251. Pełny tekst rozstrzygnięcia wraz z uzasadnieniem ukazał się w OTK ZU Nr 2A, poz. 16.

o emeryturach i rentach z FUS z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji oraz z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Nowela wprowadzała dość istotne zmiany w zakresie procesowego prawa ubezpieczenia społecznego rolników. Po art. 36 dodawała art. 36a w brzmieniu:

Art. 36a. 1. Decyzja ostateczna Prezesa Kasy, od której nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu, może zostać wzruszona przez Prezesa Kasy na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego oraz w przypadku określonym w art. 44 ust. 2.

2. Do decyzji wydanych na podstawie ust. 1 przepis art. 36 ust. 3 stosuje się odpowiednio.

3. W przypadku gdy istnieje podstawa wzruszenia decyzji Prezesa Kasy, a sprawa została rozstrzygnięta orzeczeniem sądu, Prezes Kasy:

- 1) wydaje nową decyzję, w której ustala prawo lub określa zobowiązanie, jeżeli jest to korzystne dla osoby zainteresowanej;
- 2) występuje do właściwego sądu ze skargą o wznowienie postępowania na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego, jeżeli prawo nie istnieje lub zobowiązanie jest wyższe niż określone w decyzji.”;

Nowelizacja nadawała także nowe brzmienie art. 44 ust. 2 ustawy o u.s.r.: prawo do świadczeń z ubezpieczenia lub ich wysokość ustala się ponownie na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu w terminie 3 lat od dnia doręczenia decyzji, jeżeli wydanie decyzji w sprawie świadczenia nastąpiło na skutek błędu organu rentowego, przy czym ustalenie takie nie może nastąpić wówczas, jeżeli wiązałoby się z negatywnymi skutkami dla osoby zainteresowanej ze względu na wiek, stan zdrowia lub inne szczególne okoliczności.

Zaproponowane zmiany spotkały się z pozytywną opinią Przewodniczącego Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników.³⁷

Poza przedmiotem polemiki pozostaje konieczność nowelizacji, ponieważ wynika to z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, który dostrzegł, że obecnym kształcie organy rentowe mają pełną i nieograniczoną swobodę czasową w przedmiocie weryfikacji nabytych uprawnień emerytalnych. W toku prac Komisji podnoszono ze szczególnym naciskiem, że praktyka pokazuje, że osoba zgłaszająca się o przeliczenie świadczenia po dłuższym okresie czasu w wyniku weryfikacji akt mogła otrzymać świadczenie mniej korzystne w związku z dostrzeżeniem przez organy rentowe swojego błę-

³⁷ Pismo z dnia 24 kwietnia 2013 r. sygn. RR 023/4/13.

du.³⁸ Takie też *ratio legis* można dostrzec w uzasadnieniu projektu, w którym czytamy, że równie związane postanowienie mieści art. 44 ust. 2 ustawy u.s.r. Zgodnie z dyspozycją tego przepisu, prawo do świadczeń z ubezpieczenia lub ich wysokość ustala się ponownie, na wniosek osoby zainteresowanej albo z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji zostaną przedstawione nowe dowody lub ujawnione nowe okoliczności, mające wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość. Jednocześnie dalsze ustępy powołanego art. 44 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników normują kwestie wpływu zmian stanu prawnego na decyzje ustalające indywidualny wymiar świadczeń z ubezpieczenia, zawieszenia prawa do świadczeń oraz zawieszenia lub wstrzymania ich wypłaty (por. art. 114 ust. 2 pkt 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS), jak również wznowienia zawieszony lub wstrzymanej wypłaty świadczenia bądź jego części. Nie da się ukryć, że także cytowana ustawa nie przewiduje żadnych ograniczeń, w szczególności cezury czasowej, jeżeli chodzi o możliwość wzruszania decyzji wydawanych na podstawie art. 44 ust. 1, tj. ustalających prawo do świadczeń z ubezpieczenia. Odnosi się to zresztą także do innych decyzji Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (zob. art. 36 ust. 1 ustawy o u.s.r., a ponadto art. 52 ust. 1 tejże ustawy, w którym generalnie odsyła się do przepisów ustawy o s.u.s.).

Zaproponowane zmiany należy odebrać nie tylko jako realizację „wytucznych” wynikających z orzecznictwa TK, ale również wzmocnienie słabszej strony stosunku administracyjno-prawnego jaką jest petent, który w relacji z organem administracji publicznej zawsze stoi na słabszej pozycji. Stawiając taką tezę należy jednocześnie zauważyć, że procesowe prawo ubezpieczeń społecznych nadal jest dziedziną nie skodyfikowaną, a rozrzucenie norm tego prawa po różnych aktach normatywnych implikuje trudnościami w przedmiocie odkodowania właściwej normy prawnej – zazwyczaj o charakterze systemowym.

W toku prac nad projektem ustawy zauważono, że w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników w obecnym stanie prawnym nie ma odrębnej regulacji określającej szczegółowo zasady weryfikacji decyzji Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. W odniesieniu do tej ustawy w projekcie zaproponowano analogiczne rozwiązania jak te, które mają być wprowadzone w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych i ustawie o emeryturach o rentach z FUS. Ze względu na specyfikę ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, zaproponowano w jednym przepisie regulację ogólną dotyczącą wszystkich decyzji Prezesa KRUS oraz regulację

³⁸ Zob. posiedzenie Komisji Polityki Społecznej i Rodziny oraz Komisji Spraw Wewnętrznych z dnia 10 lipca 2015 r.

szczegółową dotyczącą decyzji w sprawie świadczeń. W odniesieniu do przepisów regulujących zabezpieczenie służb mundurowych zaproponowano odrębną szczegółową regulację, określającą zasady zmiany decyzji podejmowanych przez właściwe organy. Rozwiązania te nawiązują do zasad określonych w k.p.a. ale również wprowadzają pewne odmienności wynikające ze specyfiki tej gałęzi prawa.³⁹

Poza przedmiotem polemiki pozostaje fakt, że ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników pozostaje w ścisłej korelacji z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego,⁴⁰ a mimo to należy odnotować, że zaproponowana nowelizacja po raz pierwszy przywołuje k.p.a. *explicite* w treści przepisów ustawy o u.s.r. Pytanie, czy zasadnie? W kwestiach nieuregulowanych mają zastosowanie przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.⁴¹ W przedmiocie procesowego prawa ubezpieczeń społecznych ustawa ta wielokrotnie odwołuje się *explicite* do k.p.a., albo do niego odsyła poprzez art. 123. W związku z powyższym rodzą się wątpliwości co do poprawnej techniki legislacyjnej. Zastrzeżenia powstają co do użycia w treści art. 36a „zwrotu na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego”. Ustawa o u.s.r. nie zawiera autonomicznego trybu wzruszania decyzji wydawanych przez Prezesa KRUS, a więc na podstawie przepisów odsyłających powinno być oczywistym, że trybem właściwym jest tryb określony przez k.p.a. Z przytoczonej powyżej opinii wynika, że tryb przyjęty w ustawie o u.s.r. jest powieleniem trybu obowiązującego w ustawie o s.u.s., ale ze względu na sieć normatywnych powiązań między tymi dwoma aktami należałoby się zastanowić, czy kopiowanie procedury z ustawy systemowej do ustawy o u.s.r. nie jest zbędnym powieleniem. Można postawić tezę, że przyjęta konstrukcja jest wynikiem legislacyjnego lęku o prawidłową wykładnię w przypadku braku takiego odesłania.

Powyższe argumenty nie przekreślają zasadności projektowanych zmian, które w założeniu mają ograniczyć swego rodzaju władztwo absolutne w przedmiocie ingerencji w prawa nabyte przez jednostkę, ale budzą wątpliwości co do poprawności zastosowanej formy. Należy się więc spodziewać, że w nowej kadencji projekt wróci ponownie jako wynik zmian wywołanych działa-

³⁹ Szczepańska M. – ekspert ds. legislacji w Biurze Analiz Sejmowych, *Opinia prawna z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1187)*.

⁴⁰ Na temat zakresu zastosowania zob. także: Antonów K., *Wybrane zagadnienia stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych* Praca i Zabezpieczenie Społeczne nr 10/2007, str. 24 i n. oraz Kuźniar J.: *Stosowanie przepisów k.p.a. w sprawach z ubezpieczenia społecznego*. Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Zdrowotnych nr 11/2002 str. 14 i n.

⁴¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 121 ze zm.

niem Trybunału Konstytucyjnego, a zarazem należałoby się zastanowić, czy w takich przypadkach zastosowanie „zasady dyskontynuacji” jest celowe.

6. Zniesienie Kasy

Kolejnym przykładem niedokończonego procesu legislacyjnego był złożony 9 maja 2013 r. projekt ustawy o zniesieniu Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw,⁴² który 9 lipca skierowano do I-ego czytania w Sejmie, a 29 października 2013 r. wpłynęła negatywna opinia Rządu.⁴³ Była to ostatnia czynność w trakcie tego procesu legislacyjnego. Tytuł projektu wytycza zakres zamierzonych działań, które polegały na przeniesieniu zadań wykonywanych przez KRUS na ZUS. Niniejszy projekt spotkał się z negatywną oceną dwóch najbardziej zainteresowanych podmiotów, a więc KRUS i ZUS. W piśmie z dnia 10 lipca 2013 r. Przewodniczący Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników krytycznie wyraził się o projekcie, zarzucając m.in. nie uwzględnienie odmienności systemów operacyjnych, machinalne zamienienie pojęć: „Prezes KRUS” na – „Prezes ZUS”, bez uwzględnienia odmienności ustrojowej, tak samo w zakresie nie uwzględnienia odmienności nomenklaturowej w przedmiocie orzecznictwa lekarskiego, itd.⁴⁴ Podobnie krytyczne stanowisko zajął ZUS w piśmie z dnia 4 lipca 2013 r.⁴⁵ enumeratywnie wyliczając szereg zarzutów do projektu ustawy, w tym zbyt krótki okres, bo zaledwie 3-miesięczny wyznaczony na przejście zadań.

W przypadku tego projektu ustawy Autorowi, jako pracownikowi, trudno zająć obiektywne stanowisko. Autor przytacza zatem stanowisko OPZZ, stanowiące opinię do niniejszego projektu ustawy, w której m.in. stwierdzono, że problem systemu emerytalnego rolników budzi od lat sprzeczne emocje. Związane są one jednak nie z administrowaniem systemem przez odrębną instytucję, lecz przede wszystkim z odmiennością systemu i kosztami dotacji budżetowych do grupy społecznej rolników. Wydaje się, że jest to podstawowy problem, którego ani nie rozwiąże zniesienie Kasy, ani nie wpłynie znacząco na obniżenie kosztów systemu.⁴⁶

⁴² Druk sejmowy 1536/VII.

⁴³ RM-140-129-13.

⁴⁴ Sygn. RR 131/13/MD.

⁴⁵ Sygn. UNP: 2013-69243.

⁴⁶ Pismo OPZZ z dnia 21 czerwca 2012 r. sygn. OPZZ-Z2/WT/488/13/AS.

Podzielając, a zarazem uzupełniając powyższy pogląd, Autor zauważa, że zmniejszenie dotacji budżetowej do świadczeń emerytalnych rolników będzie możliwe m.in., gdy świadczenia te nie będą uzupełniane okresami nieskładkowymi, tj. okresami sprzed końca 1982 r. Aby tak się stało, musi nastąpić przesunięcie biologicznego zegara, tj. ustanie wypłaty świadczeń tym beneficjentom. Z drugiej zaś strony należy zauważyć, że do roku 1977 r. system emerytalny rolników był bardzo specyficzny, ponieważ znana w ubezpieczeniach zasada ekwiwalentności polegała nie na rozszczeniu świadczenia w zamian za opłaconą składkę, ale rozszczeniu prawa do świadczenia w zamian za rezygnację z prawa do własności.⁴⁷ O oszczędnościach w ramach świadczeń emerytalnych można zatem mówić, gdy w wiek emerytalny wejdą rolnicy legitymujący się pełnym okresem uprawniającym do świadczenia, za który opłacono składki, a to stanie się nieprędko.

7. Partner rolnika

29 stycznia 2013 r. wpłynął do Sejmu projekt ustawy o związkach partnerskich,⁴⁸ który 13 maja 2014 r. skierowano do I-ego czytania; była to ostatnia czynność legislacyjna dotycząca tego projektu. 1 lipca 2013 r. wpłynął drugi projekt ustawy o związkach partnerskich,⁴⁹ który do I-ego czytania również skierowano 13 maja 2014 r. Ponieważ treść obu projektów była taka sama, omówione zostaną łącznie.⁵⁰

Niewątpliwie projekt ustawy o związkach partnerskich należy uznać za jeden z najbardziej medialnych, a ponieważ postulowano w nim także zmiany w ubezpieczeniu społecznym rolników, warto go przywołać. Trzeba jednak zaznaczyć, że miał on podłoże ideologiczne, a tym samym komentarz w tym zakresie zostanie ograniczony do omówienia zmian, jakie wniósł w konstrukcję u.s.r., przy pominięciu ich zasadności lub niezasadności.

⁴⁷ O pierwszych aktach normatywnych poświęconych przyznawaniu świadczeń w zamian za zrzeczenie się gospodarstwa na rzecz Państwa pisałem szeroko w: Jaskuła W. *Prawo do emerytury rolniczej, a prawo do własności. Artykuł dyskusyjny. Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia. Nr 39/2011 r.* str. 88 i n.

⁴⁸ Druk sejmowy 2382/VII. Złożony przez Klub Parlamentarny SLD.

⁴⁹ Druk sejmowy 2384/VII. Złożony przez Klub Parlamentarny Twój Ruch.

⁵⁰ Wraz z powyższymi projektami ustaw zostały także wniesione projekty ustaw o związkach partnerskich (Druki sejmowe 2381/VII i 2383/VII). Ponieważ projekty nie wnoszą zmian do ustawy o u.s.r., więc zostaną w niniejszym opracowaniu pominięte.

Skoro w założeniu projektodawców ustawy związki partnerskie miały mieć status porównywalny z małżeństwem, więc oczywistym jest, że ustawa o u.s.r. musiała zostać poddana nowelizacji we wszystkich fragmentach, których dotyczyła małżonka rolnika, dodając uprawnienia równoznaczne dla partnera – w tym przypadku rolnika.

Ustawa o u.s.r. wymienia trzy podmioty, jakimi są: rolnik, domownik oraz małżonek rolnika. Niezdefiniowanym podmiotem występującym w ustawie jest także rolnik-przedsiębiorca, który wprawdzie nie posiada definicji legalnej, ale jest podmiotem czerpiącym z uprawnień w tej ustawie dla niego przewidzianych. Projekt ustawy o związkach partnerskich zakładał nowelizację 12 artykułów w ustawie o u.s.r. w zakresie wskazanym powyżej, ale nie zawierał definicji legalnej partnera rolnika. Pomimo tego należy uznać, że projekt ustawy zwiększał jej zakres podmiotowy. Dość ułomną definicję „partnera” zawarto w art. 2 ustawy stanowiącym, że ilekroć w ustawie mowa jest o partnerze, rozumie się przez to osobę pozostającą w związku partnerskim. Określoną osobę definiują zatem nie cechy podmiotowe, ale raczej przedmiotowe. Aby dokonać właściwej wykładni, należy sięgnąć do wykładni systemowej poprzez art. 3 ust. 1 ustawy o związkach partnerskich, który stanowi, że związek partnerski zostaje zawarty, gdy dwie osoby jednocześnie obecne złożą przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego oświadczenia, że wstępują ze sobą w związek partnerski, powtarzając za kierownikiem urzędu stanu cywilnego treść oświadczenia lub odczytując je na głos. Osoba niemogąca mówić składa pisemne oświadczenie o wstąpieniu w związek partnerski.

W swojej konstrukcji przepis ten nawiązuje do art. 1 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego,⁵¹ który dotyczy małżeństwa. Zaś zgodnie zakładaną nowelizację ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego⁵² dowodem potwierdzającym powyższy stan miał być akt związku partnerskiego. Ustawa nie weszła w życie, ale gdyby tak się stało, to dowodem w postępowaniu przed KRUS byłby akt związku partnerskiego wystawiony przez Kierownika USC.

Należałoby także przyjąć, że w świetle przytoczonych przepisów partner rolnika byłby jedną z form możliwego partnerstwa, które cechuje wykonywany zawód, a nie względy ideologiczne. Innymi słowy, partner rolnika byłby podmiotem w zawężonym znaczeniu tego pojęcia niż partner w rozumieniu jego cechy zawodowej.

Teoretycznie wydawać się mogłoby, że zwiększenie zakresu podmiotowego mogłoby przyczynić się do zwiększenia liczby ubezpieczonych. Wnio-

⁵¹ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2015, poz. 583 ze zm.).

⁵² Dz. U. z 2015 r., poz. 1741 ze zm.

sek taki prowadzi jednak do błędu, ponieważ ustawę, choć o tym nie mówili jej autorzy, kierowano raczej do ludzi młodych, żyjących w dużych aglomeracjach miejskich o dość luźnych relacjach społecznych. Środowiska wiejskie, a tych dotyczy ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników, są bardziej konserwatywne, a to upoważnia do tezy, że zakładając hipotecznie wejście jej w życie, ewentualne zwiększenie liczby ubezpieczonych mogłoby mieć co najwyżej charakter marginalny.

8. Świadczenia zbiegowe

Projektem ustawy, który z powodzeniem można nazwać legislacyjnym pułkownikiem, była ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw.⁵³ Wpłynął on do Sejmu 20 listopada 2012 r., a czynności legislacyjne zakończyły się na drugim czytaniu, które miało miejsce 10 lipca 2015 r., czyniąc z niego nie tylko najdłużej uchwalany akt dotyczący u.s.r., ale również akt objęty zasadą dyskontynuacji, nad którym prace były najbardziej zaawansowane.

Projekt ustawy przewidywał zmiany w świadczeniach emerytalnych poprzez wprowadzenie do tego systemu tzw. rent wdowich.⁵⁴ Nowelizacji miał zostać poddany art. 33 ustawy o u.s.r. dotyczący świadczeń zbiegowych, do którego ponadto dodano art. 33a. Zgodnie z uzasadnieniem i przy uwzględnieniu sytuacji finansów publicznych, celem projektu było wprowadzenie zasady, że w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej z jednej strony i z drugiej – prawa do: emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, emerytury rolniczej, emerytury wojskowej, emerytury policyjnej, renty z tytułu niezdolności do pracy z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy, wojskowej renty inwalidzkiej albo do policyjnej renty inwalidzkiej – jedno świadczenie będzie wypłacane w całości, a drugie w wysokości 25% świadczenia.

Polski system świadczeń emerytalno-rentowych w zakresie zbiegu świadczeń opiera się na prawie wyboru jednego świadczenia,⁵⁵ a przedstawiony projekt tę zasadę przełamwał. Motywacje autorów miały charakter so-

⁵³ Druk sejmowy 1034/VII.

⁵⁴ Wprawdzie projekt został złożony w ostatniej kadencji Sejmu, ale pomysł zrodził się już wcześniej: Kostrzewski L., Mączyński P. *Dla kogo renta rodzinna*, Gazeta Wyborcza z dnia 6 września 2011 r.

⁵⁵ Od zasady tej stosowane bywają wyjątki, np. uprzywilejowany charakter mają renty z tytułu wypadków przy pracy i renty z tytułu inwalidztwa wojennego.

cyjny i odwoływały się do systemów emerytalnych innych państw, w których takie rozwiązania funkcjonują. Przykładowo – jak argumentowali – takie łączenie świadczeń bez ograniczeń jest dopuszczalne w systemie litewskim. W Czechach osoba uprawniona ma prawo do wyższego świadczenia w całości oraz do 50% drugiego świadczenia. W Niemczech prawo dopuszcza możliwość łączenia świadczeń, ale w przypadku gdy ich łączna wysokość przekracza ustalony limit – świadczenie obniża się o 40% tego przekroczenia. Podobna zasada funkcjonuje także we Włoszech, gdzie obniżka wynosi 50% świadczenia, ale kwota limitu, do którego nie następuje obniżanie świadczenia, jest ponad trzy razy wyższa niż w Niemczech.⁵⁶

Przyjęcie podobnego rozwiązania w polskim systemie na pewno doprowadziłoby do znacznego wzrostu wydatków na realizację zadań wg powyższego projektu ustawy. Świadomość tego faktu dyscyplinowała autorów projektu, bowiem nowy system miałby mieć charakter kaskadowy w zakresie wysokości pobieranych świadczeń. W uzasadnieniu podkreślano, że z uwagi na sytuację budżetową oraz uwarunkowania zewnętrzne (kryzys), proponuje się stopniowe wdrażanie proponowanego rozwiązania – poprzez osiągnięcie docelowego wskaźnika 25% w kilku etapach, przyjmując w pierwszym roku obowiązywania ustawy wskaźnik 10% i zwiększając go w kolejnych latach po 5%. Tak więc model docelowy zostałby osiągnięty 1 marca 2016 r.⁵⁷

Wydaje się, że aspekt zwiększenia środków finansowych potrzebnych na realizację tego projektu zaowocował bojaźnią o finanse publiczne,⁵⁸ co przełożyło się na długotrwałość procesu legislacyjnego. Projekt na pewno zyskałby akceptację społeczną, ale naraziłby na wzrost wydatków publicznych, więc zapewne lęk przed wykorzystaniem go w bieżących rozgrywkach politycznych (graniem „rentą wdowią” na emocjach społecznych) doprowadził do stagnacji; projekt unicestwiła ostatecznie zasada dyskontynuacji.

⁵⁶ Zob. uzasadnienie projektu ustawy.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Potwierdzeniem niech będą słowa posłanki Zofii Popiołek, która na posiedzeniu Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w dniu 13 czerwca 2013 r. mówiła, cyt. „... pełnym sercem jestem za proponowanymi rozwiązaniami, ale ich realizacja rozbija się o pieniądze. Jako posłowie powinniśmy przede wszystkim mocno chodzić po ziemi. Zaś wszystkie sygnały, które dochodzą od naszych petentów, a wskazują, że przyjęte rozwiązania są krzywdzące i niesprawiedliwe – zgłaszać i pochylać się nad nimi. Żeby tak – jak wspomniała Pani poseł Bańkowska – nikt nie doznawał krzywd. Tutaj, jak rozumiem, sytuacja skutkuje tym, że niekiedy wdowa lub wdowiec będą musieli korzystać z pomocy społecznej, bo nie będzie ich stać na zaspokojenie podstawowych, życiowych potrzeb”. Zamienna jest też wypowiedź Marka Buciora – Podsekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, który na tym samym posiedzeniu stwierdził: „Jeżeli spojrzymy na ten projekt z finansowego punktu widzenia, to jest on nie do przyjęcia. Musimy jednak powiedzieć, że z finansowego punktu widzenia każdy projekt, który zwiększa wydatki FUS, jest nie do przyjęcia”.

Autor nie chciałby krytykować samej idei,⁵⁹ choć irytujące jest nagminne składanie projektów ustaw nie podpartych analizami makroekonomicznymi, czego dowodzi takie np. uzasadnienie, że najliczniejsze grono świadczeniobiorców, którzy mogą odnieść korzyści z uchwalenia ustawy, to ok. 900 tys. kobiet, które osiągnęły już ustawowy wiek emerytalny i pobierają renty rodzinne z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, oraz ok. 300 tys. kobiet będących w identycznej sytuacji i pobierających świadczenia z KRUS. Pozostałe osoby to szereg innych grup świadczeniobiorców, możliwych do wyodrębnienia, ale o niewielkiej liczbie. Brak źródła szacunkowych danych oraz używanie zwrotów nieostrych typu: „możliwych do wyodrębnienia” oraz „niewielkiej ilości” świadczą o tym, że projekt ustawy został sporządzony *ad hoc*.

Polska legislacja od wielu lat boryka się z problemem niskiej jakości aktów normatywnych i z zarzutem instrumentalizacji prawa. Analiza niniejszego projektu – nie przekreślając samej idei – nie wspartej gruntową analizą charakteru świadczeniobiorców, zakresu grupy docelowej oraz wydolności finansów publicznych, owocuje aktami normatywnymi, których proces legislacyjny trwa długo, a w przypadku ich uchwalenia pojawia się szereg zarzutów prowadzących do wizerunkowej porażki polskiej legislacji.

Ostatni spośród przywołanych projektów zamyka katalog aktów normatywnych, których proces legislacyjny nie został zakończony z powodu zasady dyskontynuacji.

9. Podsumowanie

Pomimo że niniejsze opracowanie jest przeznaczone dla osób zawodowo zajmujących się ubezpieczeniem społecznym rolników, to główna konkluzja wynikająca z przytoczonych powyżej projektów ustaw powinna być skierowana do konstytucjonalistów. Wydaje się bowiem, że przedstawiony materiał powinien być wsparciem dla zwolenników ograniczenia zasady dyskontynuacji.

⁵⁹ W przypadku tego projektu pojawiło się kilka sprzecznych ze sobą opinii podmiotów reprezentujących różne grupy interesu publicznego. Krytycznie do tego projektu odniósł się Sąd Najwyższy w opinii z dnia 8 stycznia 2013 r. sygn. BSA III-021-484/12, Rada Ministrów w opinii z dnia 7 maja 2013 r. sygn. DSPA-140-11(4)/13. Szereg zastrzeżeń zgłosił też ZUS w piśmie z dnia 16 stycznia 2013 r. sygn. UNP-2012-84421. Projekt pozytywnie zaopiniowało OPZZ w piśmie z dnia 8 stycznia 2012 r. sygn. OPZZ-Z2/WT/1234/AS, Przewodniczący Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników w piśmie z dnia 17.01.2013 r. sygn. RR 023/14/12.

W ostatniej kadencji władzy ustawodawczej zasadą dyskontynuacji objęto 9 projektów ustaw,⁶⁰ które miały znowelizować ustawę o u.s.r. Jest to liczba dość znacząca, która potwierdza niejako zarzut o nadużywaniu inicjatywy ustawodawczej. Liczba ustaw, w których proces legislacyjny nie został zakończony, wydaje się być pokłosiem takiego zachowania. Taki argument na pewno można sformułować w stosunku do ustawy o zniesieniu KRUS, który – pomijając względy merytoryczne – nie miał szans na realizację z uwagi na sejmową arytmetykę. Ten sam argument można sformułować w stosunku do ustawy o związkach partnerskich. Zarówno jeden jak i drugi projekt zawierały głębokie zabarwienie ideologiczne, co rzutowało na przebieg procesu legislacyjnego.

Trudno też się nie zgodzić z zasadnością poglądu o zniesieniu zasady dyskontynuacji z uwagi na fakt, że Sejm kolejnej kadencji może po prostu projekt odrzucić. Potwierdzeniem tego jest projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, który przewidywał prawo do emerytury dla osób mogących się wykazać 40-letnim okresem ubezpieczenia. W poprzedniej kadencji Sejmu projekt ten zgłoszono na 4 miesiące przed końcem kadencji i nie podjęto nad nim prac. W obecnej kadencji cały proces legislacyjny trwał 13 dni i został zakończony odrzuceniem projektu. Sejm VIII kadencji, w którym siły polityczne uległy zmianie, nie widział potrzeby uchwalenia takiej ustawy. Gdyby nie było zasady dyskontynuacji, nie zachodziłaby konieczność wykonywania pewnych procesowych czynności, których efekt można było z góry przewidzieć.

Na przeciwnym biegunie są projekty ustaw, które nie posiadają zabarwienia ideologicznego oraz nie są przedmiotem różnych rozgrywek politycznych, a których uchwalenie wynika np. ze wskazówek Trybunału Konstytucyjnego. Takim przykładem jest na pewno projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, który został wniesiony w związku z realizacją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r. (sygn. akt K 5/11). Projekt był już po pierwszym czytaniu w Komisjach, a w obecnej kadencji Sejmu pracę nad nim należy podjąć na nowo. W ocenie autora jest to niepotrzebne marnotrawstwo, bowiem uchwalenie nowelizacji w tym zakresie na pewno zostanie odłożone w czasie, a również generuje zbędne koszty finansowe i absorbuje parlamentarzystów powtórnie czynnościami, które już zostały wykonane. Wydaje się więc zasadne zgłoszenie postulatu, aby zasada dyskontynuacji nie obejmowała projektów ustaw realizowanych w związku z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego.

⁶⁰ Omówiono 8 aktów, ale przepisy wprowadzające ustawę o związkach partnerskich zgłosiły niezależnie od siebie dwa podmioty, a więc należy przyjąć, że projektów ustaw faktycznie było 9.

Dość poważnym zarzutem, jaki można zgłosić względem ustaw, które miały nowelizować system ubezpieczenia społecznego rolników, jest marazm legislacyjny. Zaledwie dwa z siedmiu projektów trafiły pod obrady Sejmu, a ledwie 3 były przedmiotem analizy w Komisjach Sejmowych lub na posiedzeniu plenarnym Sejmu. W przypadku 4 z 7 ustaw nie podjęto żadnych prac merytorycznych. Wprawdzie powyżej opisane zostały wszystkie czynności podejmowane w danym przypadku, ale dla lepszej ilustracji warto posłużyć się tabelką, która unaocznia czynności legislacyjne podejmowane w przypadkach konkretnych ustaw i pozwoli je porównać z innymi projektami.

Tabela 1
Zaawansowanie procesu legislacyjnego ustaw dotyczących u.s.r., a niedokończonych w wyniku zasady dyskontynuacji

Nazwa ustawy	Nr druku	Zgłoszenie	Skierowanie do Komisji	I czytanie w Komisjach	II czytanie na posiedzeniu Sejmu
Ustawa przepisy wprowadzające – Prawo działalności gospodarczej	3808/VII	03.08.2015	06.08.2015 ¹	11.09.2015 ²	–
Ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw	3746/VII	22.06.2015	24.07.2015	–	–
Ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i innych ustaw	3299/VII	17.02.2015	08.04.2015	–	–
Ustawa o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw	1187/VII	25.02.2013	19.03.2013	10.07.2013	–
Ustawa o zniesieniu Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw	1536/VII	09.05.2013	09.07.2013	–	–
Ustawa przepisy wprowadzające ustawę o związkach partnerskich	2382/VII 2384/VII	29.01.2013 01.07.2013	13.05.2013 13.05.2013	–	–
Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw	1034/VII	20.11.2012	08.01.2013	13.06.2013	25.06.2015 10.07.2015 ³

¹ W tym przypadku data oznacza skierowanie do I-ego czytania na posiedzeniu Sejmu.

² Pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu, na którym zgłoszono wniosek o skierowanie do Komisji Gospodarki.

³ Odbyły się dwa czytania.

Źródło: opracowanie własne

Wielokrotnie na łamach kwartalnika Autor podnosił argument, że ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników jest nowelizowana niejako przy okazji. Komentowane zagadnienie również przynosi podobną refleksję. Zaledwie jeden projekt odnosił się do ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników jako aktu podstawowego (był nim projekt ustawy o zniesieniu Kasy, ale raczej ideologiczny niż merytoryczny). Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników jest więc traktowana jako peryferyjny akt w ubezpieczeniach społecznych, a taka ocena wydaje się o tyle uzasadniona, że w kilku przypadkach do konkretnego projektu ustawy zabrakło opinii Kasy.

Mankamentem zgłoszonych projektów jest również nie uwzględnianie postulatów praktyków z dziedziny u.s.r. oraz rolników. Nadal niezauważalnym problemem jest brak świadczenia wypadkowego dla rolników-przedsiębiorców z tytułu prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej. Trybunał Konstytucyjny problem zauważył, ale postępowanie umorzył, sugerując zmiany legislacyjne.⁶¹ Natomiast w przedmiocie świadczeń emerytalno-rentowych od ponad dekady w zakresie wykładni art. 28 ust. 4 ustawy o u.s.r., funkcjonuje rozdźwięk między wykładnią językową stosowaną przez KRUS a wykładnią sądową, generujący niepotrzebne koszty publiczne i frustracje społeczne.⁶² Fakt ten w kontekście zgłoszonych niektórych ustaw, które nie miały racji bytu, wydaje się irytujący. Paradoksalnie zainteresowanie tymi sprawami mogłoby być pozytywnie odebrane przez dużą część społeczeństwa. Rolników-przedsiębiorców na koniec 2014 r. było 83 436,⁶³ a więc dość duża grupa społeczna. W 2014 r. zgłoszono 68 357⁶⁴ wniosków o emerytury, co również świadczy o tym, że dość liczba osób byłaby zainteresowana zmianami w tym zakresie. Zgłaszanie ustaw pod presją oczekiwań społecznych w ostatniej kampanii nie było niczym nadzwyczajnym, a jednak w tym zakresie ubezpieczeni w KRUS nie otrzymali jak widać – zbyt wiele.

Komentowanie projektów aktów, których proces legislacyjny jest w toku nie jest zadaniem łatwym. Rzeczą bezsporną jest fakt, że między projektem ustawy a jej ogłoszeniem w dzienniku promulgacyjnym wykonywanych jest wiele czynności, które zmieniają pierwotny kształt przyjętych rozwiązań. Zapewne nie inaczej byłby w komentowanym zakresie. Zaledwie dwa projekty czytane na posiedzeniu Sejmu skazuje w tej materii na domysły. Nie mniej jednak nie sposób uciec od refleksji, że zasada dyskontynuacji w ubezpieczeniu społecznym rolników potwierdza większość zarzutów wobec niej sformułowanych i należy się zastanowić, czy w dobie kryzysu finansów pu-

⁶¹ Problematykę tę autor przedstawił w: Jaskuła W. *W sprawie świadczeń z tytułu prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej dla rolnika-przedsiębiorcy. Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia nr 50/2014.*

⁶² Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 maja 2004 r. sygn. II UZP 5/04.

⁶³ Źródło: Biuro Ubezpieczeń, Centrala KRUS.

⁶⁴ *Kwartalna informacja statystyczna KRUS* – dane za IV kw. 2014 r.

blicznych nadal stać Państwo na powtórne wykonywanie czynności, które już raz zostały poczynione lub odkładanie w czasie projektów ustaw, których nowelizacja jest poza przedmiotem sporów ideologicznych.

*Wojciech Jaskuła, Główny Specjalista w Wydziale Świadczeń,
Placówka Terenowa KRUS w Tomaszowie Mazowieckim.*

Piśmiennictwo

1. Garlicki L. „Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu”. Warszawa 1998, str. 167.
2. Gebethner S. „Opinie prawne w sprawie zakresu obowiązywania zasady dyskontynuacji w odniesieniu do procedury uchwalania ustawy budżetowej”. Oprac. Gebethner S., Sokolewicz W., Wronkowska S., „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 106-115.
3. Granat M. „Opinie prawne w sprawie dyskontynuacji prac nad obywatelskim projektem ustawy wniesionym w danej kadencji Sejmu, a nierozpatrzoną w następnej”, oprac.: Mordwiłko J., Odrowąż-Sypniewski W., Szmyt A., Granat M., „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1, s. 104-110.
4. Jaskuła W. „Jakość stanowienia prawa na przykładzie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników”. „Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia”, KRUS Warszawa, nr 42/2011.
5. Jaskuła W. „Jeszcze o jakości stanowienia prawa na przykładzie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników”. „Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia”. KRUS Warszawa, nr 46/2012, s.
6. Pitera J. „Trzeba zrezygnować z zasady dyskontynuacji prac legislacyjnych”. „Gazeta Prawna”, wydanie z 26.08.2015 r.
7. Radziejewicz P. „W sprawie dyskontynuacji procesu ustawodawczego w przypadku ustaw skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej”. „Przegląd Sejmowy”, 2006, nr 1, s. 113-118.
8. Rączka M. „Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych a parlamentarne procedury w sprawach Unii Europejskiej w Polsce i wybranych państwach członkowskich”. „Jurysta” 2007, nr 9, s. 10-13.
9. Szymanek J., „Zasada dyskontynuacji, a budżet”. „Jurysta” 2006, nr 2, s. 3-4.
10. Tkaczyk E. „Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych jako trwały element polskiego porządku konstytucyjnego”. „Przegląd Legislacyjny” 2010, nr 3, s. 66-85.
11. „Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych. Wybrane problemy”. Studia Iuridica Toruniensia. Tom czwarty pod redakcją D. Janickiej, Toruń 2008. s. 33 i n.
12. „Zasady dyskontynuacji prac Sejmu”, Ekspertyzy i opinie prawne 4(45)01. Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu. Warszawa 2001.

Summary

The subject of elaboration is the procedure of issuing individual interpretations of the law regulation referred to article 62a of the Act of Social Insurance for Farmers. This provision cross-refers to the Freedom of Business Activity Act which creates a possibility of obtain an extensive interpretation of regulations in force by the farmer – entrepreneur.

This regulation is modeled on the possibility of obtaining an individual interpretation of the law, incumbent on The Tax Ordinance Act. At the farmers insurance this possibility runs only from 1st of January 2013. This elaboration is an attempt to approximate the rules applicable in the proceedings of both the person making the request and the President of KRUS who is obligated to render such an interpretation, which raises many questions with regard to both sides: subject and procedural.

Key words: farmers social insurance.

Wieś polska na początku XXI wieku

Maria Halamska, autorka pracy, która powstała w ramach projektu badawczego „*Wieś w transformacji – procesy zmian i ich rezultaty w latach 1989-2009*”,¹ pisze, że 1989 rok stanowi początek nowej epoki w rozwoju Polski i wsi polskiej. Zapoczątkowane w 1989 r. zmiany ekonomiczne, polityczne i społeczne, które były gwałtowne i głębokie, kontynuowano w XXI wieku. Autorka podziela poglądy socjologów P. Sztompki i A. Rycharda, że te procesy „...zmieniły funkcjonowanie codzienne i odświętne całego społeczeństwa, w tym także wsi”. Żeby zobaczyć, jak wieś wpisała się w nowe ramy polityczne, gospodarcze i społeczne, autorka bada dwa kluczowe obszary życia wiejskiego: gospodarkę i wiejskie społeczeństwo w końcu pierwszej dekady XXI w. i analizuje populację mieszkającą na obszarach wiejskich. (s. 8) Praca składa się z dwóch części.

Część I. Elementy historyczne gospodarki wiejskiej

Pierwszą część tworzą trzy rozdziały; autorka przypomina elementy historyczne gospodarki wiejskiej w okresie przedprzemysłowym i w okresie rozwoju społeczeństwa przemysłowego, gdy rolnictwo było stopniowo włączane w narodowe systemy gospodarcze, stanowiące element ściśle zintegrowany z resztą gospodarki. Razem z rozwijającą się wymianą międzynarodową podlegało ono coraz silniejszym wpływom globalnym. „*Podejście do wiejskiej gospodarki, podobnie jak do rozwoju wiejskiego, traktowano jako pochodną rozwoju rolnictwa. W tym czasie samo rolnictwo rozwijało się bardzo dynamicznie, zmieniało struktury produkcyjne, intensyfikowało się, industrializowało. Było podporządkowane regule wzro-*

¹ M. Halamska (2013), *Wiejska Polska na początku XXI wieku. Rozważania o gospodarce i społeczeństwie*. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, ss. 236.

stu ekonomicznego. *Proces ten trwał aż do tzw. przełomu postmodernizacyjnego, kiedy wiele dotychczasowych trendów zmieniało kierunek, a gospodarka wiejska przestała być utożsamiana z rolnictwem*". (s. 15)

Rolnictwo staje się w tamtym okresie układem niezwykle złożonym: „*Zachodzi proces zmian strukturalnych, prowadzący od dominacji rolnictwa do coraz większej dywersyfikacji przez pojawienie się drugiego i trzeciego sektora (...) powstania gospodarki, w której oprócz rolnictwa istnieją liczne drobne i średnie przedsiębiorstwa, oraz podejmowana jest działalność przedsiębiorcza. W UE-27 prawie 72% wartości dodanej brutto pochodzi z sektora usług, na obszarach przeważająco wiejskich, tj. w których na wsi mieszka więcej niż 50% mieszkańców*). Kluczem do zrozumienia tego zjawiska jest sieciowość związana z procesem globalizacji. Cechuje ją podejście relacyjne, wiejskie przestrzenie są relacyjnymi całościami zbudowanymi ze stosunków społecznych, ekonomicznych i politycznych. Globalizacja działa przez modyfikację tych relacji, co oznacza, że wpływa nie przez dominację, ale przez negocjacje, przez co w zależności od lokalnego podłoża jej efekty będą na każdym terenie inne” (s. 17).

Po omówieniu relacyjnego podejścia do globalizacji oraz rozwijającego się na gruncie gospodarki przestrzennej (zwłaszcza we Francji), autorka zauważa, że: „*... nowa gospodarka wiejska jest układem otwartym, dynamicznym, w trakcie zmian i w ciągłym procesie stawania się. Ma wielobranżową strukturę, w której jedno z miejsc zajmuje rolnictwo i posługuje się różnymi technologiami. Ważną konsekwencją globalizacji jest przynależność podmiotowa tej gospodarki do różnego rodzaju sieci pionowych i poziomych, które zastępują różne, niegdyś trwałe struktury społeczno-gospodarcze. Jednocześnie jest systemem geograficznym zakorzenionym w pewnych strukturach lokalnych, co sprawia, że przynależność do tych sieci ulega kontekstualizacji*” (s. 18). Jest układem, który ani nie zaspakaja wszystkich potrzeb mieszkańców, ani nawet nie zapewnia im pracy. „*Płynna struktura współczesnej rzeczywistości społecznej powoduje, że obserwując także gospodarkę widzimy tylko jej figurację w danym momencie i miejscu, postrzeganym jako jakiś szczególny układ istniejących warunków naturalnych i urządzeń kulturowych, stanowiących ramy dla zachodzących procesów; miejscem jako przestrzeni uspołecznionej*”. (s. 18)

Autorka omawia cechy podstawowe nowej gospodarki wiejskiej jako szerszego układu, tj. co najmniej gospodarki narodowej. Najprostszym wyodrębnieniem gospodarki wiejskiej jest kryterium terytorialne, które wskazuje jednak tylko miejsce produkcji, ale nie uwzględnia np., kto jest podmiotem działalności produkcyjnych. To tradycyjne podejście do gospodarki wiejskiej jest zupełnie niedostosowane do analizy nowej postaci zjawiska zwanego „nową gospodarką wiejską”, z jej definicyjną cechą –

„sieciowością i otwartością”. Autorka uważa, że w „... *ponowoczesnym społeczeństwie* "nową gospodarkę wiejską" trudno zamknąć nie tylko w wioskowych, lecz także wiejskich ramach. Dlatego niezbędne jest znalezienie jednostki obejmującej subsystem działań gospodarczych w skali lokalnej; byłby to subsystem działań na terenach wiejskich i w małych miastach, w których lokalność nie tylko oznacza niewielkie ramy przestrzenne działań, lecz także jest czynnikiem integrującym te działania”. (s. 24)

Autorka zajmuje się bardziej szczegółowo kompleksowością gospodarki wiejskiej. Przy opisie tego subsystemu wychodzi od produkcji, patrzy na nią od strony człowieka mieszkającego na pewnym terytorium i swoją działalnością zdobywającego środki na zaspokojenie własnych potrzeb.

Podmiotowe spojrzenie na gospodarkę wiejską nadaje jej inny wymiar. Tworzy się poziom, na którym przy udziale lokalnych struktur administracyjnych powstają nowoczesne wspólnoty obywatelskie. Poza dobrami materialnymi występują tu także usługi rynkowe, administracyjne i inne. Tu jest zlokalizowana produkcja części pierwszego sektora gospodarki, tj. rolnictwa, leśnictwa i rybactwa. Nowa gospodarka wiejska to również wytwory sektora drugiego, jak przetwórstwo przemysłowe i inne, budownictwo, usługi nierynkowe (administracja publiczna, zdrowie i inne); na obszarach lokalnych „... *jest także produkowana informacja, zwłaszcza informacje odwołujące się do wiedzy lokalnej. Autorka zwraca uwagę, że w społeczeństwie postindustrialnym „mieszkańcy lokalnych społeczności mogą wyprodukować prawie każde dobro materialne, usługę, informację; gospodarka lokalna wytwarza produkty finalne, półprodukty i surowce*”. (s. 26) W sektorze rolnym (w Polsce) gospodarka wiejska jest zdominowana liczebnie przez podmioty dość pasywne, które „... *umiejętnie wyłamały się z produktywistycznej racjonalności i odkryły – przy pomocy państwa – quasi chłopską możliwość funkcjonowania, co potwierdza mała skłonność do wdrażania innowacji w ostatnich dziesięcioleciach. Mimo wzrostu możliwości finansowych, dzięki płatnościom bezpośrednim, innowacje wdrożyło tylko 19% gospodarstw, głównie większych i silniejszych ekonomicznie (...)* Również wiele drobnych przedsiębiorstw na obszarach wiejskich ma pasywną "przetrwaniową" filozofię funkcjonowania, o czym świadczą bardzo niskie nakłady na inwestycje”. (s. 28-29)

Kwestią bardzo złożoną i ważną jest sposób funkcjonowania gospodarki wiejskiej. „*Typy gospodarki wiejskiej, definiowane w różny sposób, mają decydujący wpływ na charakter wsi, przestrzeni wiejskiej*”. (s. 29) Problem typologii gospodarstw lokalnych i ich czynników konstytutywnych autorka omawia szerzej. Porusza kwestię szarej strefy gospodarczej; ocenia, że ma ona w gospodarce lokalnej różne przejawy: „... *wahadłowo-*

sezonowej pracy za granicą (w czym celują tzw. bezrobotni i ubezpieczeni w KRUS), pracy na czarno w mieście lub okolicy, pracy pół czarno z płacą minimalną i minimalnym ubezpieczeniem i inne. Autorka uważa, że wiele wskazuje na to, że w gospodarce wiejskiej szara strefa jest szersza niż w gospodarce miejskiej; można przypuszczać, że szara strefa w gospodarce wiejskiej istnieje z różnych przyczyn powiązanych z gospodarką formalną, w rolnictwie i działalności pozarolniczej, jak też jest elementem autonomicznym, nie mającym bezpośredniego związku z sektorem formalnym”. (s. 30)

Drugi omawiany problem to rynki, na które lokalne podmioty gospodarcze produkują z różnym przeznaczeniem, od samozaopatrzenia, przez rynki lokalne, krajowe i globalne. Typ rynku decyduje o zasadach włączenia gospodarki lokalnej w szersze układy gospodarcze i zakreśla cel gospodarowania. Dotykamy tu złożonego problemu przestrzeni gospodarki i mechanizmów wymiany. Z tego punktu widzenia, stwierdza autorka, „... *współczesne gospodarstwa rolne w Polsce funkcjonują według trzech modelowych racjonalności: produktywistycznej (jako powiązane z przemysłem rolno-spożywczym), postproduktywistycznej (w luźnych związkach poziomych produkcji i dystrybucji żywności) oraz quasi chłopskiej, zamkniętej w gospodarstwie i okazjonalnie uczestniczącej w wymianie rynkowej*” (s. 31). Rozdział kończą rozważania nt. nowa gospodarka wiejska: jednostka analizy i miary zróżnicowania. Autorka uważa, że „... *jednostką analizy gospodarki wiejskiej powinien stać się powiat jako najstarsza jednostka terytorialna w Polsce. Powiaty są określone naturalnie i historycznie; są przestrzeniami autonomicznej lokalnej aktywności politycznej, sądowej, szkolnictwa ponad podstawowego, działań w zakresie zdrowia i innych*”. (s. 33 i n)

Rozdział 2. Nowa gospodarka wiejska – ogólna charakterystyka

Autorka omawia w nim pięć problemów. **Pierwszy to próba innego spojrzenia na „nową gospodarkę wiejską”**, której obraz zależy od sposobu jej opisu, a podstawową cechą jest wielość drobnych podmiotów gospodarowania. Na podstawie PSR z 2010 r. trudno jednak ustalić faktyczną liczbę gospodarstw nawet na szczeblu gminy, z powodu stosowania różnych kryteriów podziału gospodarstw (ich typy powstały w wyniku nakładania się dwóch podstawowych racjonalności: rodzinności i przedsiębiorczości). Dlatego w analizie autorka wykorzystuje wcześniej stosowaną typologię, w której

były wyróżnione cztery typy gospodarstw funkcjonujące według odmien-nych racjonalności (samozapatrzeniowe, przejściowe, gospodarstwo ro-dzinne i przedsiębiorstwo).

Drugi problem to rolnictwo. Z danych PSR 2010 wynika, że „... w rol-nictwie polskim najczęściej występującym typem jest niewielkie i niein-tensywne gospodarstwo rolne, tylko częściowo nastawione na rynek i z nim związane, posiadające znaczne nadwyżki siły roboczej, ale w tej zbiorowości są bardzo duże różnice. Są tu dwie grupy skrajne: drobnych quasi-chłopskich gospodarstw oraz gospodarstw – przedsiębiorstw rol-nych” (s. 46). W omawianym kontekście autorka przypomina zagadnienia rolnictwa alternatywnego – model rolnictwa społecznie zrównoważone-go, autorstwa A. Wosia i J. Zegara, który „... spełnia pewne kryteria eko-nomiczne, ekologiczne i społeczne” Autorka analizuje cel produkcji „... dla kogo rolnictwo, gospodarstwa rolne produkują: dla siebie – go-spodarstwa zaopatrzeniowe, czy na rynek jest podstawowym elementem przy określaniu typu gospodarstwa oraz racjonalności jego funkcjono-wania w 2010 roku, w którym ponad 50% stanowiły gospodarstwa pro-dukujące głównie na rynek, a 30% głównie gospodarstwa samo zaopa-trzeniowe” (s. 48), ale stwierdza, że te w swojej logice funkcjonowania tylko pozornie zbliżają się do klasycznych gospodarstw chłopskich. Są to faktycznie gospodarstwa tylko częściowo samozapatrzeniowe, ponieważ większość z nich ma inne pozarolnicze dochody pieniężne. Można je na-zwać co najwyżej gospodarstwami quasi-chłopskimi i są one specyficznym produktem polskiego końca chłopów” (s. 50). Związki z rynkiem umac-niają głównie gospodarstwa większe i ekonomicznie silniejsze. Na drugim biegunie są gospodarstwa drobne. Ten dualny model polskiego rolnictwa ma regionalne odmiany, które autorka analizuje. (s. 50 i in.)

Nierolnicze podmioty gospodarcze to trzeci problem. Na terenach wiej-skich w małych miasteczkach gospodarka pozarolnicza jest zdominowana przez liczne drobne podmioty. Są to małe i średnie przedsiębiorstwa, wśród których dominują mini przedsiębiorstwa (zatrudniające nie więcej niż pięciu pracowników) oraz prowadzący jednoosobową działalność gospodarczą, które autorka analizuje w kilku przekrojach. Zwraca uwagę, że przedsię-biorczość jest w Polsce zjawiskiem regionalnie zróżnicowanym. „W 2009 r. w małych i średnich przedsiębiorstwach (MSP) zatrudnionych było 5,9 mln osób – w mikro firmach, małych i średnich. W zbiorowości pod-miotów gospodarki wiejskiej (lokalnej) najliczniejszą grupą są jednostki usługowe... (s. 54/55). W gospodarce lokalnej dominują mikroprzedsię-biorstwa (20% działa tylko sezonowo i prawie 70% z nich opiera się na samozatrudnieniu). Także dominuje w tej grupie działalność usługowa,

usługowo handlowa i handlowa; działalność produkcyjną prowadzi około 12% mikroprzedsiębiorstw. Cechuje je bardzo niski wskaźnik przeżycia – 77% przeżywa jeden rok od powstania; działają one bez określonej strategii – „według chłopskiej racjonalności”. (s. 57) Brak strategii owocuje dużą elastycznością, a firmy intuicyjnie reagują na potrzeby rynku. Innowacje w firmie służą utrzymaniu się na rynku a nie rozwojowi, skupiają się głównie na bieżącej działalności.

Główne cechy działalności lokalnej. Autorka przedstawia tu przybliżony obraz wiejskiej gospodarki w Polsce po dwudziestu latach przemian, z uwzględnieniem gospodarki sąsiadujących zbiorowości lokalnych (małomiasteczkowych). Są to głównie prywatne bardzo niewielkie podmioty gospodarujące, podmioty publiczne związane z rolnictwem należące do sektora usług nierynkowych. „W grupie podmiotów pozarolniczych są m.in. mikroprzedsiębiorstwa, których ponad 90% opiera się na samozatrudnieniu. Duży udział ma tu szara strefa”. (s. 57-58) „W bardzo wielu przypadkach: w rodzinnych gospodarstwach rolnych i mikroprzedsiębiorstwach nie występuje zjawisko pracy najemnej z wszystkimi pochodnymi tej sytuacji: płacami, ubezpieczeniami społecznymi, podatkiem od dochodów, stosunkami dominacji i podporządkowania”. (s. 58) To gospodarka, w której panują rodzinne stosunki umożliwiające drobnym podmiotom przetrwanie w trudnych czasach. W tych drobnych podmiotach, zauważa autorka, ważniejsze od zysku gospodarczego mogą być „... zyski społeczne i psychologiczne: jakaś praca i społeczne, rolnicze zabezpieczenie w rolnictwie dla ludzi zbędnych” i możliwość prowadzenia innej działalności, także w szarej strefie. Często podobną racjonalnością funkcjonowania kierują się mikroprzedsiębiorstwa nierolnicze: opartą na zasadzie samozatrudnienia, przynoszące niewielkie i nieregularne dochody, które funkcjonują „... do emerytury właściciela”. Ta familijność i miękkie funkcjonowanie to wspólna cecha drobnych podmiotów rolniczych i nierolniczych w wiejskiej gospodarce. Są też cechy je różniące”. (s. 58) Autorka wyróżnia drobne gospodarstwa rodzinne jako struktury „stare” i mikroprzedsiębiorstwa, podmioty stosunkowo „nowe”, ich zbiorowość jest płynna, zmienna. „Te drobne podmioty – rolnicze i nierolnicze, prywatne i publiczne, funkcjonują w lokalnej skali, zaspakajają potrzeby lokalnego środowiska, działają głównie na lokalnym rynku, także gospodarstwa rolne zwłaszcza mniejsze”. (s. 58) Dotyczy to zwłaszcza rosnącego sektora trzeciego. W szczególnej sytuacji są podmioty świadczące podstawowe usługi rynkowe i niektóre inne. „To dość pasywny sektor gospodarki wiejskiej i małomiasteczkowej. Dynamikę i innowacje wnoszą do tej gospodarki zwłaszcza nieliczne większe podmioty, duże gospodarstwa rolne, małe i średnie przedsiębiorstwa. W swojej działalności muszą kierować się taki-

mi wskaźnikami jak zysk, efektywność, wydajność pracy, amortyzacja oraz formalizacja struktur organizacyjnych, co narusza lub zrywa różne rodzinno-lokalne i inne układy gospodarcze i sieci”. (s. 59)

Rozdział 3. Terytorialne zróżnicowanie gospodarki lokalnej

Autorka omawia tu trzy grupy problemów. Pierwszy to zróżnicowanie gospodarki lokalnej według stopnia urbanizacji regionu. Jest on określany na trzech poziomach, na co największy wpływ ma udział ludności zamieszkującej w mieście i na wsi. Druga grupa problemów to zróżnicowanie gospodarki według kryterium gęstości ekonomicznej. *„Wskaźnik gęstości ekonomicznej gospodarki lokalnych jednostek gospodarki wiejskiej: gmin wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich, obliczany w PLN/km², w syntetyczny sposób ukazuje sytuację wszystkich podmiotów na danym terytorium: przedsiębiorstw, gospodarstw rolnych i gospodarstw domowych. Ukazuje zatem gęstość gospodarki w danym układzie lokalnym, który ma charakter wiejsko-małomiasteczkowy”. (s. 35-36) Obliczony wskaźnik „... ukazuje bardzo duże zróżnicowanie lokalnych jednostek analizy (tj. jednostek zamkniętych w granicach powiatów ziemskich). Między najmniejszym wskaźnikiem gęstości a największym kształtuje się jak 1:70. Liczebnie zdecydowanie dominują niższe wartości gęstości ekonomicznej”. (s. 63)*

Autorka sądzi, że w Polsce mamy do czynienia z prawidłowością, że gospodarka wiejska coraz bardziej się różnicuje, ale jej typy, przynajmniej skrajne (tj. z największym i najmniejszym udziałem rolnictwa) są dość jednorodny. *„Odmienności będą się pogłębiać, co czyni wątpliwym możliwość powszechnego wdrożenia koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju wsi”. (s. 71) Na obszarach zdominowanych przez rolnictwo (podmioty zależne głównie od państwa i jego budżetu) możliwość rozwijania działalności innej niż rolnicza wydaje się wątpliwa. „Dlatego wielofunkcyjny rozwój wsi dokonywać się będzie w strefach podmiejskich i w dużej mierze będzie zależny od rozwoju miast, co już zachodzi”. (s. 71) Dzięki jednolitym kryteriom stosowanym w omawianym opracowaniu gęstości ekonomicznej wykazano, że „... za kategoriami określonymi przy pomocy wielkości wartości ekonomicznej kryją się typy gospodarek o zróżnicowanej strukturze i rodzajach podmiotów. Ich terytorialne rozmieszczenie także wykazuje pewną regularność, choć wyróżnione typy nie są jednorodne. O odmienności decyduje ich cecha dominująca. W syntetycznej charakterystyce typów gospodarki lokalnej pięć cech to: wspomaganie; udział dużych*

gospodarstw, usługi dla biznesu; stabilność zawodowa; bezrobocie rejestrowane". (s. 73) Autorka analizuje strukturę podmiotów gospodarczych według skali zatrudnienia i typów gospodarki. Analiza wskazuje na brak precyzyjnych informacji pozwalających wnioskować o skali zależności typów gospodarek lokalnych, o skali możliwości poszczególnych typów gospodarek, można postawić tylko hipotezy, opierając się na wielkości podmiotów gospodarczych, z uwzględnieniem charakteru ich działalności. Omawia autorka przestrzenne usytuowanie typów gospodarki lokalnej w stosunku do ośrodka miejskiego. Wyróżnienie typów gospodarki pozwala ukazać rolę państwa w gospodarkach wiejskich, zróżnicowaną zależnie od ich typów. Duża rola państwa jest widoczna w gospodarstwach słabych (zwłaszcza pierwszego typu), gdzie duże znaczenie mają dopłaty obszarowe, wydatnie wpływające na dochody wsi oraz oddziałujące na inne podmioty gospodarcze na tych terenach. Autorka zwraca uwagę, że na obszarach najbardziej rozwiniętych (czwartego i piątego typu) „... *zaniechanie pełnienia przez państwo możliwych funkcji regulacyjnych owocuje "rozlewaniem się" miast i chaosem przestrzennym w regionie wielkich aglomeracji*". (s. 78) W gospodarce polskiej końca pierwszej dekady XXI wieku żaden obszar nie jest jednolity gospodarczo, każdy to mieszanina podmiotów funkcjonujących według różnych racjonalności, składających się na racjonalność zbiorową, o której decydują podmioty najliczniejsze lub najsilniejsze. „*Usytuowanie typów gospodarek w stosunku do metropolii i miast jest zgodne z charakterem procesu globalizacji*". (s. 78)

Część II – Jak żyć na reformującej się wsi: reguły i dynamika zmian

W II części złożonej z trzech rozdziałów, w rozdziale 4 traktującym o dynamice społecznej i strukturze społeczno-zawodowej autorka omawia siedem grup problemów.

- **Pierwszy problem to dynamika demograficzna i ruchliwość społeczna.** Zgodnie z systemem TERYT, w Polsce wsiami są wszystkie jednostki nie mające formalnego statutu miasta, zatem ludność wiejska to ludność żyjąca (zamieszkująca) na obszarach wiejskich. W 2010 r. liczyła 14 936 tys. osób, tj. 39,1% ludności kraju; w ujęciu przestrzennym zamieszkiwała ona w 43 047 miejscowościach wiejskich, było w nich

40 475 sołectw wchodzących w skład 2 173 gmin: wiejskich (1 576) i miejsko-wiejskich (597). Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie tworzyły 314 powiatów ziemskich.

- Z przyczyn historycznych, środowiska fizyczno-geograficznego i innych, miejscowości wiejskie, gminy i powiaty są bardzo zróżnicowane. Autorka wyodrębnia trzy strefy układów zasadniczo różniących się jakością, najogólniej określając zachodnią o układach najlepszych i dobrych; środkową o układach sprzyjających i słabych; wschodnią o układach nie sprzyjających i słabych. Najogólniej, stwierdza autorka, uwidoczniają się w tych układach i podziałach podwójne uwarunkowania zjawisk demograficznych, zachodzących na obszarach wiejskich: regionalne (ciągle widoczny wpływ byłych zaborów) oraz wynikające z obecności miast i ich dynamiki.
- Ludność wiejska w przeciętnych charakterystykach demograficznych niewiele różni się od ludności miejskiej (pod względem przeciętnego trwania życia), natomiast jest populacją demograficznie młodszą niż ludność miejska, ale też się starzeje, przy znacznym zróżnicowaniu regionalnym tego procesu. W strukturze wiekowej dominuje grupa ludności w wieku produkcyjnym 63,2% (w mieście średnio 65,2%). Najwyższe wskaźniki zatrudnienia ludności wiejskiej występują w województwach o rozdrobnionej strukturze gospodarstw, gdzie rodzinne gospodarstwo rolne wchłania rodziną – choć zbędną w gospodarstwie – siłę roboczą (bezrobocia ukrytego). Związek rodziny z gospodarstwem rolnym ciągle jest istotny, wpływa na sposób życia rodziny. Autorka pokazuje, że udział mieszkańców wsi, wynoszący 39% ludności kraju, jest wynikiem wieloletnich zmiennych tendencji. Po pierwszej deruralizacji (czyli spadku udziału ludności wiejskiej w społeczeństwie), trwającej cały wiek XX, wynosił: 72% w latach 1910-1913, 63% w latach 1939-1941; 66% w 1946 r. Następnie systematycznie spadał – do 51,7% w 1960 r., 47,7% w 1970 r., 41,3 w 1980 r. i 38,2% w 1990 r., chociaż bezwzględna liczba mieszkańców pozostaje na poziomie około 14,5 mln osób. Sprawia to, że „... *deruralizacja nie powodowała wyludnienia (depopulacji)*” (s. 84)

W latach 2000-2010 liczba ludności wiejskiej zwiększyła się o 169 tys. osób (o 9%). To zjawisko reruralizacji jest wynikiem różnych tendencji regionalnych, np. wzrostu migracji, a nie wzrostu naturalnego. Najsilniejsza dynamika przepływów ludności występuje w województwach, w których są duże aglomeracje miejskie. Występuje tam dwukierunkowy proces – wewnątrz regionalny i międzyregionalny migracji ludności. Kształtuje się nowy typ ruchliwości poziomej i pionowej (międzypokoleniowej). „*Nowy typ ruchliwości pionowej oznacza przemieszczanie się ludności w hierar-*

chii społecznej, proces duży, międzypokoleniowej zmiany poziomu wykształcenia, ogromny skok jaki dokonał się w ciągu życia jednego pokolenia dzieci, obecnie już dorosłych (w stosunku do swoich ojców” (s. 89).

Autorka uważa, że „... taka znacząca zmiana poziomu wykształcenia między pokoleniem rodziców i pokoleniem dzieci musi prowadzić do znacznego nadwątlenia istniejącego porządku norm, wartości, aspiracji, a w efekcie pojawienia się napięć w relacjach starzejących się rodziców (...) z dziećmi”. (s. 89)

Autorka omawia szerzej ten problem. Zdobywanie wykształcenia wiązało się z nadzieją zajęcia na rynku pracy dobrej i na ogół lepszej pozycji niż rodzice. W wypadku kształcących się te nadzieje nie spełniły się: „... przyszło rozczarowanie w postaci mało płatnej pracy czy bezrobocia. I tylko część młodych swoje aspiracje próbuje realizować za granicą. Szczególnie trudna i społecznie deprymująca sytuacja panuje w wiejskich regionach peryferyjnych. Od lat czterdziestych XX w. do końca pierwszej dekady XXI w. liczba ludności wiejskiej pozostaje prawie taka sama. Ale ta stabilność odnosi się tylko do liczebności wiejskiej populacji, gdyż inne cechy demograficzne ludności wiejskiej uległy zmianom... Dotychczasowy industrialny paradygmat relacji miasta-wieś stracił zdolność wyjaśniającą”. (s. 91)

Druaga grupa problemowa to związki z rolnictwem i wielozawodowość.

Autorka omawia struktury społeczne wsi: istniejące tu społeczne różnice i nierówności w wymiarach położenia społecznego: charakteru wykonywanej pracy, wykształcenia (poziomu kwalifikacji) oraz poziomu dochodów. Podstawową charakterystyką struktury społecznej wsi jest stopień jej agrarności, najogólniejszym kryterium jest jakikolwiek związek gospodarstwa domowego z gospodarstwem rolnym. W 2002 r. w takich gospodarstwach domowych żyło 8,5 mln osób, tj. 22% ludności Polski i 58% ludności wiejskiej, co oznacza w ostatniej dekadzie przestały one dominować w strukturze wsi. „Znaczące zmiany w dezagraryzacji struktury społecznej zaszły zwłaszcza od końca lat siedemdziesiątych XX w., a nasiliły się od 2000 r. Na koniec 2009 r. ta grupa ludności zmniejszyła się do około 40% ludności wiejskiej”. (s. 91) Autorka omawia dokładniej ludność rolniczą i bezrolną w strukturze społecznej wsi: według wieku, wykształcenia oraz aktywności ekonomicznej, w tym współczynnik aktywności zawodowej, wskaźnik zatrudnienia pracujących w pełnym i niepełnym wymiarze, bezrobotnych i biernych zawodowo. „Współczynnik aktywności ekonomicznej i wskaźniki zatrudnienia sytuują Polskę w ogonie UE-27”. (s. 92) „Dwa kryteria – bycie w rolniczym gospodarstwie domowym oraz praca w rolnictwie lub aglomeracje poza rolnictwem – pozwalają wyróżnić trzy kategorie mieszkańców wsi: rolników indywidualnych i pomaga-

jących im członków rodzin (12%), "nierolników" żyjących w rolniczych gospodarstwach domowych (33%) oraz mieszkańców wsi żyjących w nierolniczych gospodarstwach domowych (55%) ... Natomiast badania z końca pierwszej dekady XXI w., ukazujące źródła utrzymania, wskazują, że z rolnictwa utrzymuje się około 14% wszystkich gospodarstw domowych oraz około 18% mieszkańców wsi". (s. 93) Badania socjologiczne wskazują, że współczesne powiązania ludności wiejskiej z rolnictwem są złożone, o czym świadczy fakt, że występujące na wsi wszystkie kategorie społeczno-zawodowe (w tym grupa „nierolników”) posiadają/użytkują ziemię, ale tylko co drugi właściciele (użytkowników) pracuje wyłącznie w swoim gospodarstwie.

W okresie transformacji praktycznie nastąpiła zróżnicowana wielozawodowość typowa dla epoki poprzemysłowej, o zmienionej treści i charakterze. O skali problemu świadczy fakt, że „... prawie co dziesiąty Polak wykonujący zawody nierolnicze, systematycznie lub często pomaga po pracy w rodzinnym gospodarstwie, a kilkanaście procent wszystkich pracujących poza rolnictwem żyje w rodzinach chłopskich (to wskazuje na skalę problemów związanych z godzeniem obu prac, dojazdami i m.in. zmniejszonymi możliwościami prawdziwie wydajnej pracy i pełnej adaptacji do środowiska pozarolniczego)". (s. 93)

Autorka omawia strukturę ludności wiejskiej według źródeł utrzymania gospodarstw domowych na podstawie badań z 2009 r. („Diagnoza społeczna 2009 r.”), badanie obejmuje pracowników, rolników, pracujących na własny rachunek, emerytów i innych; na tej podstawie omawia, według województw, regionalne zróżnicowanie agrarności polskiej wsi. (s. 94). Wskaźniki ilustrujące to zjawisko są bardzo zróżnicowane regionalnie. „Przyjmując jako kryterium agrarności związek z rolnictwem przez wykonywaną pracę w gospodarstwie, to najmniej agrarne okazują się województwa kujawsko-pomorskie, pomorskie, śląskie i zachodnio-pomorskie, a najbardziej – lubelskie, podlaskie, podkarpackie i świętokrzyskie (z czym wiąże się zróżnicowana wydajność pracy)". (s. 95) Autorka stwierdza, że w omawianym kontekście „... rodzić się może ważne pytanie dotyczące tożsamości społecznej ludzi, którzy, z jednej strony co innego robią, z drugiej z czego innego żyją (...) To quasi-chłopi, grupa o specyficznych charakterystykach, część niegdysiejszych chłoporobotników, nie utrzymują się z gospodarstwa, które w istniejącym systemie płatności bezpośrednich staje się źródłem renty. Niegdyś chłopski etos pracy uległ zupełnemu rozpadowi, a potrzeby kształtuje wszechobecna ideologia konsumpcjonizmu”. (s. 96)

Zróżnicowanie sposobu wykonywania pracy w gospodarstwie, jej motywów, ważności, efektywności ekonomicznej i inne powoduje, że „... w skali globalnej te różnice (różne sytuacje) składają się na rozbież-

ność wskaźników definiujących agrarność: pracy w rolnictwie i źródeł utrzymania”. (s. 97-98) Autorka omawia rozbieżność wskaźników agrarności w regionach (województwach). „*Ta złożona agrarność wiąże się z kwestią wielozawodowości czy wieloaktywności rolników i współcześnie może mieć dwie podstawowe formy: "diachroniczną" oraz "synchroniczną", przy czym w grupie rolników analizowana "synchroniczna" wielozawodowość przybiera dwie zasadnicze formy: "poszerzenia" działalności gospodarstwa rolnego i przekształcenia go w przedsiębiorstwo wiejskie bazujące na gospodarstwie rolnym lub pracy rolnika w gospodarstwie i poza nim*” (s. 98). Wielozawodowość występuje także wśród bezrolnej ludności wsi, jest to raczej „wielozawodowość diachroniczna”, spotykana głównie u pracowników nie posiadających stałego zatrudnienia. Ich udział wśród ludności wiejskiej jest znaczny. Cechuje ich m. in. znaczna elastyczność i niestabilność zawodowa. Gdy idzie o wielozawodowość określaną na podstawie liczby źródeł dochodów, to może ich być od kilku do pięć i więcej.

Trzeci to status zawodowy. W 2006 r. proporcje między pracującymi w sektorze publicznym i prywatnym kształtowały się jak 1:3 (w 1988 jak 1:0,9, a w 1993 1:1,3). Autorka analizuje m.in. kategorie społeczno-zawodowe w zbiorowości „pracujących i niepracujących” (s. 101); omawia dziewięć kategorii społeczno-zawodowych. W 2009 r. w zbiorze pracujących na wsi dominowały zawody rolnicze, ale prawie równie często spotykano przedstawicieli zawodów robotniczych i rzemieślników. Gdy idzie o kierunek przemian międzygeneracyjnych, to „... *lekkko spada zatrudnienie w rolnictwie, dość silnie udział robotników niewykwalifikowanych, co wskazuje na poprawę wykształcenia*”. (s. 101) Nieco wzrasta też udział rzemieślników i robotników wykwalifikowanych, a silnie o ponad 7% udział „białych kołnierzyków” (po 1989 r., spowodowany wieloma czynnikami oraz dodatnim dla wsi saldem migracji wieś-miasto od 2000 r. Wpływ tych czynników z różną siłą oddziałuje na ukształtowanie się struktury społeczno-zawodowej w różnych regionach. Jest ona bardzo zróżnicowana regionalnie, co widać przede wszystkim po udziale rolników (około 12% w woj. śląskim i 66% w woj. podlaskim). Dużemu udziałowi rolników towarzyszy niewielki udział „białych kołnierzyków”, np. w woj. podlaskim jest ich mniej niż 3%, w warmińsko-mazurskim 5%, lubelskim 6%. Wyraźny wpływ na profil omawianej struktury zawodowej wsi mają duże aglomeracje. Kształtuje to typ struktury zawodowej wsi zurbanizowanej, przy czym nie ma tu ani jednego regionu tzw. Polski B (obszarów wiejskich położonych na prawym brzegu Wisły). (s 103) Autorka uważa, że „... *z dziesięciu omawianych kategorii (grup), niektórym przypisać można pewne charakterystyki klasowo-warstwowe*”. (s. 103)

Czwarty to status społeczno-zawodowy. Struktura społeczno-zawodowa wiąże się z poziomem wykształcenia ludności wiejskiej; które poprawiło się znacząco i jest zróżnicowane w województwach. Autorka omawia (analizuje) strukturę wykształcenia ludności wiejskiej u schyłku pierwszej dekady XXI wieku, w rozbiciu na wykształcenie: wyższe, średnie, zawodowe, podstawowe. Najwyższe wskaźniki wykształcenia odnotowano w województwach: mazowieckim i wielkopolskim, najniższe: w podlaskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim. Zróżnicowana jest też dynamika zmian. Najsilniejsze przyrosty wykształcenia wyższego były w dolnośląskim, łódzkim i wielkopolskim, a najniższe – w podkarpackim, i opolskim. Wykształcenie w dużym stopniu wpływa na szanse na rynku pracy, jest jednym z elementów tzw. kapitału ludzkiego. Według szerszej definicji kapitał ten obejmuje: formalne wykształcenie, inteligencję oraz wrodzone zdolności, stan zdrowia, cechy charakteru oraz takie czynniki jak znajomości i powiązania. Badania wykazały, że: „... *na przyrost kapitału społecznego najmniejszy wpływ ma wzrost wykształcenia niż inne składniki zaliczane do kompetencji cywilizacyjnych, których poziom na wsi jest najniższy, przez co wieś ma najniższy poziom kapitału społecznego, mimo jego wzrostu po 2000 roku. Natomiast bardzo jest widoczna statusotwórcza rola wykształcenia wyższego*”. (s. 107)

Piąty to zróżnicowane dochody. Powszechną prawidłowością, stwierdza autorka, istniejącą nie tylko w Polsce czy Europie, są niższe dochody mieszkańców wsi w stosunku do mieszkańców miasta. W Polsce w końcu pierwszej dekady XXI wieku potwierdzają to wskaźniki mierzące zamożność: dochody, indeksy ubóstwa, jego poczucie, istotna także skala istniejących różnic, choć w ostatnim dziesięcioleciu one minimalnie zmniejszyły się. (s. 107) W 2009 r. dochody wiejskich gospodarstw domowych wynosiły 90,2% dochodów ogółem, w przeliczeniu na osobę 76,9%, a na jednostkę ekwiwalentną 81,2% (obliczoną dla zbiorowości gospodarstw domowych związanych z rolnictwem oraz bezrolnych. (s. 107) Autorka zwraca uwagę, że dochody wiejskich gospodarstw domowych (w przeliczeniu na jednostkę ekwiwalentną) stanowią: od 57% dochodów mieszkańców miast liczących powyżej 500 tys. mieszkańców do 87% dochodów miast do 20 tys. mieszkańców. Natomiast te wskaźniki są jeszcze niższe dla społeczno-zawodowej grupy rolników, których dochody wynoszą około 90% przeciętnych dochodów ludności wiejskiej. Występuje duże zróżnicowanie dochodów rolników „... *wynikające z ogromnego zróżnicowania wielkości i siły ekonomicznej gospodarstw rolnych, co przekłada się na status społeczny rolników, produkujących na własne potrzeby oraz rolników-przedsiębiorców*”. (s. 108) Dochody ludności wiejskiej są ponadto zróżnicowane regionalnie w różnych przekrojach, w zależności np. od składu osób two-

rzących gospodarstwo domowe; tu wyraźnie różnicującym czynnikiem są: status społeczno-zawodowy oraz wykształcenie (struktura wykształcenia członków oraz sektor, w którym są zatrudnieni. Nieproporcjonalnie wysokie dochody ma kategoria „... robotnicy wykwalifikowani oraz operatorzy maszyn i urzędzeń (część to przedsiębiorcy i samozatrudnieni” (s. 111)

Szósty to struktura społeczno-zawodowa a różne typy gospodarki lokalnej. „Zróżnicowanie polskiej wsi na koniec pierwszej dekady XXI w. jest wielorakie. Jego pierwszym poziomem jest zróżnicowanie regionalne (regionów administracyjnych, województw), drugim wyraźne zróżnicowanie będące funkcją typu gospodarki. Pokazuje to wskaźnik wykształcenia, rosnący wraz ze spadkiem znaczenia rolnictwa w gospodarce lokalnej, rosnący udział kategorii zawodowych klasy średniej, pracowników usług i – malejący udział kategorii związanych z rolnictwem oraz bezrobotnych”. (s. 111) Autorka analizuje strukturę społeczno-zawodową, wykształcenia i dochodów ludności wiejskiej według typów gospodarki lokalnej. Wyodrębnia pięć typów i według nich analizuje strukturę społeczno-zawodową dziesięciu kategorii społeczno-zawodowych (są to menadżerowie kierownicy, wyżsi urzędnicy, specjaliści; technicy i personel pośredni; urzędnicy, pracownicy biurowi; pracownicy usług osobistych, sprzedaży; rolnicy, ogrodnicy, leśnicy, rybacy; robotnicy przemysłowi, rzemieślnicy; operatorzy i monterzy maszyn; pracownicy przy pracach prostych; siły zbrojne. Ponadto wyodrębniono bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy. Autorka bada też strukturę wykształcenia (wyższe, średnie, zawodowe, podstawowe) oraz analizuje zróżnicowanie dynamiki zmian struktury społeczno-zawodowej ludności wiejskiej według typów gospodarki, z wyodrębnieniem pracujących i niepracujących. Z analizy wynika, że m.in. zmiany struktury społeczno-zawodowej zachodzą szybciej w regionach, w których gospodarka jest najbardziej zdywersyfikowana i najmniej zależna od rolnictwa.

Siódmy to struktura społeczno-zawodowa wsi: zróżnicowanie, dystanse, pęknięcia. Autorka stwierdza, że „... struktura społeczno-zawodowa wsi rozpada się na dwie wielkie zbiorowości: zbiorowość rolniczą związaną z gospodarstwem rolnym oraz zbiorowość bezrolną, nie mającą takich związków (...) Przełom obserwowany w ostatniej dekadzie jest przełomem realnym i mentalnym: większość ludności wsi przestaje być związana z gospodarstwami rolnymi i postrzega siebie jako ludność bezrolną” (s. 114), ale „... nie przesądza to struktury zatrudnienia, ponieważ członkowie gospodarstw domowych związanych z rolnictwem często pracują poza rolnictwem w różnych zawodach, o czym świadczy fakt, że

tylko 14% wiejskich gospodarstw domowych podaje rolnictwo jako podstawę swoich dochodów. Badania pokazują, że 75% ludności wiejskiej utrzymuje się (lub jest utrzymywana) z pracy, z czego 1/4 z pracy w rolnictwie. Zjawisko to jest bardzo zróżnicowane regionalnie. Pojawia się pytanie o czynniki kształtujące świadomość społeczną: co silniej na nią wpływa, czy to co robi, czy to z czego żyje”. (s. 114) Trzy czwarte ludności wsi, zarówno nierolniczej, jak i związanej z rolnictwem, pracuje w większości w prywatnych zakładach pracy; w strukturze społecznej stanowią 2/5 pracujących; za nimi plasuje się bardzo zróżnicowana zbiorowość rolników, a następnie zróżnicowana grupa „białych kołnierzyków”. Zatem, stwierdza autorka, dość wyraźnie rysują się tendencje restratyfikacji wsi: niewielki wzrost udziału robotników, kurczenie się udziału rolników i silny wzrost udziału grupy zawodów niezwiązanych z pracą fizyczną, w tym „białych kołnierzyków” – kategorii klasy średniej.

Zmienność i płynność struktury społecznej jest pierwszą cechą nowoczesnej struktury polskiej wsi. Druga to wielozawodowość, bardzo szeroko rozumiana, odnosząca się do rolników-pracowników, rolników-przedsiębiorców, pracowników-rolników. Duża część tej grupy dopiero poszukuje swojego miejsca w społeczeństwie; do tej grupy należą także bezrobotni i ludzie „zbędni w rolnictwie” oraz pracownicy wielokrotnie zmieniający miejsce pracy i zawód. Są to grupy w trakcie przekształcania się, dynamiczne, posiadające podwójną lub potrójną tożsamość społeczną w trakcie tworzenia się, nie mające wyraźnie określonych granic ich zasięgu, jak też ludzie zmieniający miejsca pracy, zawody i zajęcia; to grupy tzw. elastycznego czasu pracy, pożądane przez rynek pracy, nie posiadające statusu społecznego, ubezpieczeń społecznych i poczucia bezpieczeństwa; również grupy bez zakotwiczenia w zawodzie, zakładzie pracy, w znacznej mierze pozbawione etosu pracy, stąd nie mogące przez pracę tworzyć swojej tożsamości. Takie grupy odgrywają aktywną rolę w konfliktach społecznych, wpływają na brak społecznej równowagi, a w konsekwencji stanowią zagrożenia dla stabilności instytucji społecznych i politycznych. „W strukturze polskiej wsi pojawiają się zatem grupy o odmiennych funkcjach: grupa stabilizująca demokratyczny porządek i gospodarkę rynkową, które to funkcje przypisują klasie średniej analitycy struktury społecznej oraz grupa mająca skłonność do destabilizacji istniejącego ładu, przejściowa grupa społeczna składająca się z różnych zbiorowości, podlegających marginalizacji albo dążących do jej przezwyciężenia”. (s. 115/116) Autorka stwierdza, że wyniki jej badań są empiryczną egzemplifikacją niektórych hipotez prezentowanych w literaturze, ale nie pokrywają się z nimi w pełni.

Elementy systemu aksjonormatywnego mieszkańców wsi: specyfika i zróżnicowanie

W rozdziale poświęconym powyższej tematyce, autorka omawia sześć grup problemowych.

- **Pierwsza z nich to wartości i ich hierarchie.** Pojęcie wsi, pisze autorka, jest pojęciem opisowym, ale także kategorią, która odsyła do wizji podziałów społecznych. *„Wizerunek społeczności tradycyjnej, mimo walki podjętej w latach 70. XX wieku, ciągle jest mitologizowany w Polsce. Taka tradycyjna wieś już nie istnieje, chociaż mamy do czynienia z wieloma jej relikdami ujawniającymi się w umysłowości i osobowości współczesnych rolników oraz w funkcjonowaniu licznych jeszcze retrospektywnych odniesień porównawczych”.* (s. 118) Autorka odwołuje się do badania „Diagnoza społeczna 2009”; wieloletnie badania wskazują, że dość swobodny system wartości Polaków jednak się zmienia w stosunku do 1992 r. Z wyników badań wynika, że mieszkańcy wsi bardziej niż mieszkańcy miast, zwłaszcza dużych miast, wiążą szczęście z pieniędzmi, Bogiem, zdrowiem, pracą i dziećmi, a mniej z posiadaniem przyjaciół, optymizmem, uczciwością, szacunkiem otoczenia. Autorka uważa, że *„... o wiele ciekawsze wydaje się zróżnicowanie wartości wewnątrz wsi, według wyróżnionych grup społeczno-zawodowych”.* (s. 121)
- **Druga to „wartości rodzinne i nastawienie materialistyczne: cechy chłopskie?”.** Autorka odwołuje się do schematu ewolucji systemów wartości R. Ingleharta, który wyróżnił dwie następujące po sobie zmiany systemów wartości, tj. *„... pierwszą – rodziny i religii – określa wskaźnik modernizacji, druga to przejście od "wartości niedostatku" do wartości postmaterialistycznych, czyli postnowoczesnych (to jest wskaźnik postmodernizacji)”* (s. 122). Autorka zwraca uwagę, że system wartości współczesnych Polaków, zwłaszcza mieszkańców wsi, to *„... dość amorficzny zbiór treści tradycyjnych, nowoczesnych i ponowoczesnych, ...zachodzą tu różnego typu zmiany: odchodzenie od wartości tradycyjnych do nowoczesnych, od systemów materialistycznych do systemów postmaterialistycznych”.* (s. 123) Badania wskazują, że miejsce wartości rodzinnych w systemie wartości Polaków nie jest kwestionowane. Materiały empiryczne wskazują, że rodziny chłopskie może cechować bardziej tradycyjny charakter systemu wartości. (s. 124)

- **„Indywidualizm i relatywizm moralny wsi”** (s. 126), to kolejny omawiany kompleks wartości. Analizowane przykłady dowodzą, że system wartości ludności wiejskiej jest nieco inny niż mieszkańców miast; nie jest jednorodny, a na jego zróżnicowanie wpływa status społeczny jednostek, powiązany z wykształceniem i dochodami, co może wpływać na pewien stopień relatywizmu i indywidualizmu moralnego. (s. 126) Badania wskazują, że „... *relatywizm moralny jest cechą występującą na wsi niewiele mniej wyraźnie niż w całym społeczeństwie*”. (s. 127) Chodzi tu o takie cechy jak np. lojalność, wzajemność, prawdomówność. Niektóre badania wskazują bardzo niski poziom tych norm moralności. Indywidualizm jest zjawiskiem zmieniającym funkcjonowanie współczesnych systemów aksjomatycznych, występuje on także na wsi, przy czym mieszkańcy wsi nawet częściej niż inni mieszkańcy Polski są przekonani, że nie ma obiektywnych miar dobra i zła, które powinny być przede wszystkim wewnętrzną sprawą każdego człowieka...” (s. 128). Powszechnie występujący relatywizm i indywidualizm sprawiają, że współczesny system aksjonormatywny mieszkańców wsi wcale nie jest stabilny..., że staje się on obszarem niepewności i ryzyka”, przez co „... *zwiększa zakres wolności jednostki, a także zwiększa stopień niepewności i ryzyka w relacjach społecznych, w efekcie ogranicza zaufanie*”. (s. 129)
- **Jednostka i jej świat społeczny** to kolejny problem systemu wartości. „*Jednostki i grupy społeczne funkcjonują w pewnych przestrzeniach społecznych... Z punktu widzenia człowieka taka przestrzeń ma charakter wielostopniowy*”. (s. 129) Analizowana jest konstrukcja, której osią jest społeczne zaufanie jako terytorium poziomu bezpieczeństwa tych stosunków. Badane są dwa wskaźniki zaufania społecznego. Zaufanie w Polsce także u ludności wiejskiej jest zróżnicowane. W Polsce są dwie przestrzenie, w których wskaźniki zaufania różnią się zasadniczo, to przestrzeń prywatna ze stosunkowo wysokimi wskaźnikami wartości w tej sferze oraz przestrzeń publiczna, w której zaufanie jest stosunkowo niskie. Zaufanie w sferze prywatnej i publicznej różnicuje się zależnie od stopnia bliskości (familijności), tj. pokrewieństwa, wspólnej pracy, sąsiedztwa, więzi parafialnych, lokalnej społeczności. Zaufanie w sferze publicznej jest zdecydowanie niższe od zaufania w sferze prywatnej, a na wsi niższe niż w mieście. (s. 130) W sferze publicznej zaufaniem cieszą się instytucje charytatywne, Kościół katolicki, wojsko i inne strzegące porządku i bezpieczeństwa publicznego, natomiast o wiele niżej są notowane instytucje konstytucyjne dla demokratycznego porządku państwa: Sejm, Senat, Trybunał Konstytucyjny, NIK.
- Autorka zauważa, że „... *wiele analiz kondycji społecznej współczesnej wsi wskazuje na istnienie u jej mieszkańców silnego nastawienia*

prospołecznego, mimo powszechnego przeświadczenia o względności zasad moralnych, znacznej indywidualizacji w sferze norm i wartości oraz dezinstytucjonalizacji moralności, jej sekularyzacji, nadal dość powszechne w Polsce jest nastawienie prospołeczne z ogólnie przyjętymi zasadami współzycia społecznego w duchu kooperacji. Zdecydowana większość mieszkańców wsi deklaruje bowiem, że warto pomagać ludziom, być pracowitym, uczciwym i dobrym, co sprawia, że najprawdopodobniej w niewielkim stopniu te społeczne wartości są realizowane". (s. 132) Występuje zatem „... duży rozdzźwięk między wartościami deklarowanymi (pożądanymi) a wartościami realizowanymi”. (s. 132). Badania wskazują, że istnieją „... ogromne obszary życia, w których normą regulującą jest przede wszystkim partykularny interes”. (s. 133) Brak zainteresowania dobrem wspólnym występuje także w sytuacjach, gdy podejmowane są tzw. działania wspólne. (s. 133)

- **„Predyspozycje autorytarne i stosunek do demokracji”** to kolejna grupa problemowa w tym rozdziale. W wielu badaniach pojawia się problem autorytaryzmu mieszkańców wsi *„Wieś jawi się jako korelat autorytaryzmu czy wręcz jako jego siedlisko w badaniach polskich i zagranicznych (np. T. Adorno) rozumianego szeroko jako "syndrom cech tkwiących w osobowości człowieka". Przyczyn tego upatruje się m.in. w tradycjonalizmie chłopskiej rodziny i autorytarnym stylu wychowania; zwłaszcza rolnicy są bardziej autorytarni niż mieszkańcy miast. Wiąże się to z krótką, złą edukacją zawężającą horyzonty poznawcze. Proste kwalifikacje, brak szans życiowych poza wsią, dziedziczenie statusu społeczno-zawodowego”* (s. 134). Autorytaryzm jest ciągle obecny w polskim społeczeństwie, na wsi silniejszy niż w mieście – przejawia się w różnych grupach społeczno-zawodowych. Najslabiej jego elementy występują w grupach z najlepszym wykształceniem (wyższej klasie średniej, w klasie średniej silniej u rolników i robotników niewykwalifikowanych. Ważnym kryterium oceny jest deklarowany stosunek do demokratycznych form rządów (w badaniach z 2009 r. liczebność deklarujących brak jakiegokolwiek zainteresowania kwestią formy rządów, na wsi zbliżała się do połowy populacji, przez co „... grupa ta sama skazuje się na wykluczenie z publicznej debaty politycznej”. (s. 135) Łączy się to z faktycznym wykluczeniem, którego przejawem jest frekwencja wyborcza. (s. 135)
- W społeczeństwie polskim zaufanie ma się głównie do grupy własnej, co ułatwia współpracę wewnątrz grupy, ale utrudnia współpracę i komunikację między innymi grupami. Ten typ dominuje zwłaszcza w społecznościach małomiasteczkowych, które rzadko ufają osobom spoza

grupy własnej. Według badań autorki tylko około 12% mieszkańców wsi należy do choćby do jednej organizacji lub stowarzyszenia. Uzasadnia to pogląd o „nowej próżni socjologicznej”. (s. 137)

- **„O niektórych tendencjach zmian tytułem podsumowania”**. Analiza elementów systemu aksjonormatywnego mieszkańców wsi, zauważa autorka, potwierdza wcześniejsze diagnozy ukazujące pęknięcia, niespójności, wręcz chaos będące skutkiem traumy kulturowej związanej z transformacją społeczeństwa, specyfiką i szybkością przemian społecznych na wsi oraz oddziaływaniem przemian globalnych. Jednym z najważniejszych czynników deregulacji systemu aksjomatycznego wsi jest powszechnie pojawiająca się relatywizacja norm moralnych, dowolność ich stosowania w zależności od kontekstu subiektywnie zdefiniowanego. Także indywidualizacja sfery wolności i sfery niepewności. W tym kontekście analizować należy system wartości i wyznaczających cele działania ludzi. W latach 1992-2009 wzrosło znaczenie zdrowia, przyjaźni i wykształcenia, a zmalała rola pieniędzy i posiadania dzieci. Struktura systemu wartości zależy także od cech osobowych, wieku, wykształcenia. Autorka zwraca uwagę na rolę pokolenia urodzonego po 1984 roku, które może być wskaźnikiem kierunku dalszych zmian systemu wartości, choć ogranicza je młodość, niepełna dojrzałość i brak doświadczenia. Młodym mieszkańcom wsi przypisuje się większą otwartość na wartości społeczne, takie jak uczciwość, życzliwość, wolność, ale niepokojący jest fakt, że prawie połowa młodych ludzi nie potrafi wskazać najlepszej formy rządów. *„Należy zakładać, że młodzi dojrzeją, a społeczne orientacje umocnią się, a zainteresowanie życiem publicznym wzrośnie”*. (s. 138)
- Autorka analizuje „wiejski sposób życia”, zwraca uwagę, że praktycznie nie ma takiego nawet wśród rolników żyjących z gospodarstwa rolnego. Na wsi mamy różne grupy rezydentów i mieszkańców stałych, czasowych użytkowników „drugich domów” związanych z przestrzenią wiejską. Autorka analizuje podstawowe charakterystyki kondycji społeczno-ekonomicznej mieszkańców Polski ogółem i wsi; warunki bytowe, mieszkanie, jego wyposażenie, miesięczne wydatki gospodarstw domowych; finanse rodziny i inne; struktury społeczno-zawodowe (najwyższa klasa średnia; niższa klasa średnia; pracownicy usług; rolnicy; robotnicy wykwalifikowani; robotnicy niewykwalifikowani; inni). Omawia elementy stylu życia grup społeczno-zawodowych: praca, życie społeczne, orientacje życiowe – jednostkowa, przyjacielsko-rodzinna, życie towarzyskie, orientacja publiczna i inne. Omawia orientacje materialne oraz satysfakcje i frustracje, a następnie, orientacje życiowe skrajnych grup zamożności.

Rozdział 6. Wzory i sposoby życia na wsi

- Pierwsza rozważana kwestia to sposoby, czy style. Współczesna wieś polska, pisze autorka, „... jest wielorako zróżnicowana: historycznie, terytorialnie, ekonomicznie, społecznie. Na wsi mieszkają przedstawiciele różnych kategorii zawodowych i warstw społecznych. Potomkowie rolniczych rodzin wiejskich od pokoleń czyli "wieśniacy" oraz nowi przybysze o miejskim rodowodzie. "wioszczenie", czyli "pseudoziemianie"”. Autorka zastanawia się, czy sam fakt wiejskiej społeczności terytorialnej ma dostatecznie silny wpływ, by ujednoczyć życie wiejskie, i co w ogóle znaczy określenie „życie wiejskie”. (s. 139) W literaturze, stwierdza autorka, wiejskość życia bywa rozumiana jako życie zawierające społecznie wartościowe elementy życia wiejskiego – wartościowe pod względem ekologicznym, estetycznym oraz bezpieczne, bez napięć, pośpiechu, stresów inne. „Wieś jest nadwartościowana, przekształcając się w antymodernizacyjną fobię, ale zwłaszcza wśród socjologów wiejskich widzi się wieś drugą "premodernizacyjną", obejmującą elementy negatywne, opóźnienie, niedorozwój. Zastój, któremu towarzyszą negatywne zjawiska społeczne (bieda, bezrobocie), brak infrastruktury technicznej i inne negatywne zjawiska przypisywane mieszkańcom (wieśniakom). Warto zbadać, czy jest jakaś grupa społeczna, podobnie jak niegdyś chłopci, narzucająca wiejskiej zbiorowości jakiś sposób życia, co to za grupa, jaki jest ten sposób życia, od czego zależy”. (s. 140)
- W okresie transformacji „... najbardziej zmieniał się doświadczenie związane z rolą konsumenta; sposób, styl życia w dużej mierze wyznacza stosunek do konsumpcji zawarty w możliwości wyboru oznaczający wolność”. (s. 141) Od lat dziewięćdziesiątych XX wieku polskie społeczeństwo wchodzi w cywilizację konsumpcyjną. „Konsumpcja kształtuje styl życia, ale istnieją ludzie pozbawieni tej możliwości (konsumentów ułomni)” (s. 141). „Styl życia jest zjawiskiem ogromnie złożonym i różnie definiowanym i nie oznacza poziomu życia. Jest cechą grupową, ważne są zachowania określające odmienności jednej grupy od drugiej... Styl życia jest związany z tożsamością społeczną”. (s. 141) W dużej mierze zależy od czynników obiektywnych, np. życie w miastach lub na wsi, zdaniem niektórych autorów, o współczesnych różnicach stylów życia wiejskich decydują zróżnicowane opozycyjne sytuacje. Autorka analizuje „wiejski” sposób życia. Przed transformacją ustrojową, np. w latach siedemdziesiątych, były to style życia genetycznie związane ze strukturą społeczną dziś nieistniejącą, stanowili je chłopci-rolnicy i chłopci-robotnicy oraz pracownicy pgr. „Grupy społeczne zależne od rolnictwa lub z nimi związane dominowały w strukturze

wsi. Współcześnie na wsi mamy różne grupy rezydentów: mieszkańców stałych i czasowych użytkowników drugich domów. Stałych możemy podzielić na pracujących na wsi i poza nią, pracujących na wsi – pracujących w rolnictwie i poza nim. Czynnikiem wspólnym dla wszystkich grup jest związek z charakterem przestrzeni wspólnej, co odróżnia życie na wsi od "życia w mieście". (s. 143)

Emeryci i renciści stanowią rosnącą grupę ludności (nie tylko na wsi). W 2009 r. gospodarstwa rencistów stanowiły 34,6% gospodarstw na wsi, żyło w nich około 23% ludności wiejskiej. Stanowią one także zróżnicowaną grupę, podstawą tego jest „... *niegdyś wykonywana praca, wymagająca określonego wykształcenia, która zapewniała pewien status społeczny, który i nadal wpływa na strukturę potrzeb i oceny ich zaspokojenia*” (s. 169). W mawianej grupie rolnicy stanowili 28,1%, a 15% robotnicy niewykwalifikowani, inne kategorie to wyższa klasa średnia (8,5%), niższa klasa średnia (10,2%), pracownicy usług (10,2%). (s. 170) Pobierane świadczenia są też zróżnicowane. Autorka stwierdza, że „... *przeciętne miesięczne dochody gospodarstw emerytów i rencistów są znacznie niższe niż gospodarstw domowych pracowników, także z uwzględnieniem liczby osób w gospodarstwie domowym i społecznych charakterystyk*” (s. 170). Sprawia to, że gospodarstwa te są znacznie gorzej wyposażone w urządzenia różnego typu, a ich niedobory finansowe wynikają także ze specyficznej struktury potrzeb związanych ze stanem zdrowia. „*Prawie co trzeci emeryt i co drugi rencista jest przekonany, że obecne dochody nie wystarczają na zaspokojenie podstawowych potrzeb*”. (s. 170)

Autorka analizuje specyfikę potrzeb emerytów i rencistów, stopień ich zaspokojenia oraz przyczyny braków w wyposażeniu. Mimo to renciści, a tym bardziej emeryci, „... *nie należą do najuboższej grupy mieszkańców wsi. Nie stanowią grupy jednorodnej: emeryci grupa bardziej zaawansowana wiekowo są w lepszej sytuacji materialnej i mają poczucie bardziej stabilnej sytuacji ekonomicznej*”. (s. 172)

Autorka omawia także orientacje życiowe emerytów i rencistów (s. 172), wyodrębnia orientacje jednostkowe. Przyjacielsko-rodzinne; dominujące orientacje konserwatywne, innowacyjne. Rolnicy nie są już grupą dominującą w strukturze wsi i nie są największą grupą wśród wiejskich emerytów. Zwraca uwagę m.in., że „*ich orientacja publiczna jest słabsza niż przeciętna na wsi*”. (173) Omawiając reguły rekompozycji wiejskich stylów życia autorka stwierdza, że cechuje je heterogeniczność jako efekt zróżnicowania społeczno-zawodowego oraz zróżnicowania kapitałów: ekonomicznego i społecznego, przy czym każda z grup społeczno-zawodowych ma pewne specyficzne wiejskie cechy oraz ich pochodne: to odniesienia społeczno-ekologiczne, do rolnictwa i chłopa-wieśniaka jako typu mieszkańca wsi, specyficznej struktury społeczno-terytorialnej jaką jest wioska.

Ludność wiejska jest gorzej wyposażona w kapitały: kulturowy, społeczny i ekonomiczny, co ogranicza jej uczestnictwo w społeczeństwie informacyjnym i konsumpcyjnym i co określa, że około połowa tego społeczeństwa może w miarę swobodnie funkcjonować i korzystać z konsumpcyjnej wolności. Reszta to konsumenci „ułamni” z bardzo licznymi defektami, przekładającymi się na jednostkowe i społeczne frustracje. Warunki życia cechuje powszechne zróżnicowanie. Jest to mozaika cechująca się innymi społecznymi regułami kompozycji czynnikami i porządkującymi sposoby życia, struktura społeczno-zawodowa. Każdą z grup cechuje inny typ kapitału kulturowego, społecznego i ekonomicznego. To wyznacza obszar konsumpcji, kultury i społeczny, odmienne style życiowych orientacji, składających się z postaw wobec innowacji konserwatyzmu, racjonalności i fatalizmu, bierności aktywności życiowej, towarzyskości i indywidualizmu, koncentracji na problemach własnych i otwarcia na życie publiczne. Autorka sądzi, że te style życia i struktura społeczno-zawodowa dopiero się kształtują.

Zakończenie

Autorka podsumowuje analizę stanu polskiego społeczeństwa wiejskiego; chce ukazać cechy charakterystyczne zbiorowości wiejskich. Podstawa wyodrębnienia wsi ma charakter konwencjonalny, administracyjny. Cechą społeczeństwa wiejskiego jest zakorzenienie. Na niektórych obszarach, np. podmiejskich, społeczeństwa te podlegają procesom urbanizacji i innym wpływom globalizacji. Obecny poziom rozwoju komunikacji i innych praktycznie eliminuje przymusową, fizyczną izolację. Wymaga refleksji współczesna natura styczności społecznych w zbiorowościach wiejskich. (s. 177) (wzajemnych znajomości, bliskich, sąsiedzkich, relacji społecznych), na które wpływa zróżnicowanie rozmiarów zbiorowości „... *zbiorowości wiejskie stały się zbiorowościami o różnych rytmach czasu społecznego*”. (s. 178) Jest ciągle problem, zauważa autorka, „... *w jakim stopniu rodzina wiejska ciągle wpływa na zasięg i charakter społecznych styczności, w jakim wyznacza tożsamość społeczną jednostki w warunkach znacznej poziomej i pionowej ruchliwości społecznej jednostki*”. Autorka zwraca uwagę na złożoność procesów gospodarowania (produkcję, pracę, wymianę). Wyróżnia tu pięć typów lokalnej przestrzeni gospodarczej. „*Specyfika każdej z nich uzewnętrznia się w strukturze oraz racjonalności funkcjonowania: składają się na to specyficzne cechy rolnictwa i podmiotów gospodarki rolniczej oraz cechy wzajemnych relacji między nimi*”. (s. 179)

Zróznicowanie gospodarki oznacza prawie automatycznie, że zbiorowość wiejska przestała być zbiorowością homogeniczną, utraciła jeden ze swych rysów zasadniczych dzięki prowadzeniu przez rodziny jednego typu gospodarki i dzięki powiązaniu z tą gospodarką podobnym sposobem życia. Heterogeniczność znacznie pogłębiła się na koniec pierwszej dekady XXI wieku. *„Wieś stała się zbiorowością o bardzo zróżnicowanej strukturze społeczno-zawodowej, czego konsekwencją są nowe wzory społecznej stratyfikacji (”różne grupy strukturalne”). Istnieje zależność między typem gospodarki rolnej a kształtem struktury społecznej”*. (s. 182) *„W Polsce typ zbiorowości wiejskiej określa przede wszystkim struktura społeczno-zawodowa. Najliczniejszą grupą na wsi są robotnicy, drugą co do liczebności – rolnicy. Dominuje zatem klasa ludowa”*. (s. 184) Przynależność do określonej grupy społeczno-zawodowej jest ważnym czynnikiem różnicującym sposoby życia, zachowań społecznych, system wartości. Zbiorowościom wiejskim nie można przypisać jednego sposobu życia, różne ich odmiany są wyznaczane łącznie przez możliwości i potrzeby, czyli dochody, kompetencje kulturowe, system wartości. (s. 186)

Kultura ludowa, rozumiana jako specyficzna kultura ludu, całościowy system regulujący życie społeczne, już nie istnieje. Istnieje natomiast kultura klasy ludowej, tj. wszystko to, co ludzie należący do tej klasy czynią, myślą, posiadają jako członkowie wiejskiego społeczeństwa w Polsce. W pierwszej dekadzie XXI wieku głównie są to sposoby życia grup, które można zaliczyć do klasy, a ich sposób życia ciągle chyba można określić jako ludowo-plebejski. Kultura wiejska jest co najmniej tak zróżnicowana jak gospodarka, czy struktura społeczna wsi.

„Struktura zawodowa, charakter pracy, bardzo zróżnicowane związki z rolnictwem (gospodarstwem rolnym), różnicują sferę pracy, ale także sposób zachowania wewnątrz społeczności, wyznaczone przez zupełnie inne niż niegdyś pozycje i role” (s. 187). Role społeczne, dotyczą zatem zachowań publicznych i uczestnictwa w życiu społecznym wsi. *„Na kształt społecznej świadomości wpływa wiele czynników z przeszłości i teraźniejszości: wiedza potoczna, stereotypy, mity, religia, ideologia, opinia publiczna, wiedza naukowa”*. (s. 187) Zanik specyficznie wiejskich wzorów i wartości nie oznacza automatycznie prostego przejścia innych reguł, wzorów i wartości (188). Powstają nowe struktury – hybrydy kulturowe, przy czym najłatwiej przyjmuje się najprostsze i powierzchowne fragmenty kultury. Kultura współczesnej wsi staje się niespójnym, eklektycznym zbiorem elementów uniwersalnych dawniejszych lub twórczo przetworzonych. Istnieją obok siebie różne grupy czy jednostki mieszkające na wsi. Zasadniczo zmienia się funkcjonowanie kontroli społecznej (zaczyna działać wybiórczo). System wartości mieszkańców społeczności wiejskich nie jest specyficzny: różnice między wsią a resztą są niewielkie. Zachodzą też po-

dobne zjawiska w całym postindustrialnym świecie: indywidualizacja na polskiej wsi, relatywizacja silniejsza niż w mieście oraz relatywizacja wartości, a także familizm. Skutkuje to powszechną nieufnością, niweczącą próby sieciowego wzmocnienia kapitału społecznego. Amoralny jest także familiaryzm łatwo dostrzegalny na wsi, ale nie jest on jej specyficzną cechą. System wartości społeczeństwa wiejskiego jest wewnątrznie zróżnicowany według grup społeczno-zawodowych oraz zmiennych demograficznych: wieku i płci. (s. 188-189) Ograniczona wielkość liczebna, ograniczona gęstość zaludnienia; przestrzenne skupienie rodzin ich powiązanie, ich powiązanie stosunkami sąsiedzkimi (zamknięty charakter zbiorowości wiejskiej i jej homogeniczność – to podstawowe cechy występujące w idealnym typie wsi jako zbiorowości lokalnej. Można wątpić, czy w konkretnej rzeczywistości taka istnieje. To sytuacja typowa dla całej wsi europejskiej. Dlatego postulat badań wioski, wsi w sposób całościowy, jest bardzo trudny, jeżeli w ogóle możliwy do realizacji. Bardzo trudno zatem scharakteryzować społeczeństwo wiejskie.

Życia społecznego – konkluduje autorka – nawet najbardziej izolowanej społeczności wiejskiej, nie można zamknąć w jej terytorialnych ramach. Zatem trudno charakteryzować społeczeństwo wiejskie składające się z bardzo różnych społeczności lokalnych, których typy zmieniają się w zależności od położenia w stosunku do centrów miejskich.

Robert Korsak, emerytowany radca Prezesa KRUS.

Recenzenci materiałów opublikowanych w kwartalnym wydawnictwie „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” w 2015 r.

dr Barbara Andruczyk, prof. nadzw. dr hab. Jerzy Bieluk, prof. zw. dr hab. Paweł Czechowski, prof. zw. dr hab. Andrzej Czyżewski, prof. dr hab. Lech Gąsioriewicz, prof. nadzw. dr hab. Beata Jeżyńska, prof. zw. dr hab. Irena Jędrzejczyk, dr Sylwia Pieńkowska-Kamieniecka, prof. zw. dr hab. Andrzej Kowalski, prof. nadzw. dr hab. Anna Kosut, prof. nadzw. dr hab. Teresa Kurowska, prof. nadzw. dr hab. Dorota Łobos-Kotowska, dr hab. Jacek Lisowski, dr inż. Anna Milewska, dr Wojciech Nagel, dr inż. Agnieszka Małgorzata Parlińska, dr hab. Maria Płonka, prof. dr hab. Alina Sikorska, prof. zw. dr hab. Marian Podstawka, dr Grzegorz Strupczewski, prof. zw. dr hab. Wanda Sułkowska, dr Anna Świrska, dr Damian Walczak, prof. zw. dr hab. Maciej Żukowski

Informacje dla autorów

- 1) Redakcja zaprasza do publikowania artykułów dotyczących ubezpieczeń w rolnictwie, przyjmując do druku wyłącznie wcześniej nie opublikowane nowe opracowania.
- 2) Autorów prosimy o nadsyłanie materiałów o objętości maksimum do 40 tysięcy znaków, za pośrednictwem poczty elektronicznej. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, kierując się wartością opracowania, dopuszczone będzie opracowania zawierające większą liczbę znaków. Elementy graficzne opracowania (tabele, wykresy, rysunki) prosimy załączyć w odrębnych plikach, w celu możliwości dokonania korekt edytorskich.
- 3) Artykuł powinien zawierać streszczenie w języku polskim i angielskim (do 1,3 tys. znaków) zawierające cele i tezy opracowania oraz notę o Autorze.
- 4) Anonimowość Autora jest zachowana poprzez zawarcie jego danych osobowych: nazwiska, adresu, wymaganych do zawarcia umowy o dzieło, oraz krótkiej informacji zawodowej – w oddzielnie dołączonym pliku.
- 5) Artykuł podlega recenzji i opracowaniu redakcyjnemu. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania skrótów, zmiany tytułów i śródtytułów.
- 6) Honoraria autorskie są wypłacane za materiały, które uzyskały pozytywną ocenę recenzentów.

Dodatkowych informacji udzielamy telefonicznie
pod nr 22 592 64 15
lub odpowiemy na mail wysłany pod adresem:
rzecznik@krus.gov.pl