



UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE

numer jubileuszowy

materiały i studia

60

KWARTALNIK 60/2016 ISSN 1507-4757

OCHRONA ZDROWIA
I REHABILITACJA

ORGANIZACJA, EKONOMIKA
I PROBLEMY SPOŁECZNE

USTAWODAWSTWO I ORZECZNICTWO

UBEZPIECZENIA NA ŚWIECIE

DOKUMENTACJA I STATYSTYKA



Ubezpieczenia w rolnictwie

Materiały i Studia

numer jubileuszowy



KASA ROLNICZEGO UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO
WARSZAWA 2016

UBEZPIECZENIA W ROLNICTWIE MATERIAŁY I STUDIA

Kwartalnik

Nr 60 z 2016 r.

ISSN 1507-4757

Zgodnie z komunikatem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 18 grudnia 2015 r., Kwartalnik uzyskał liczbę **5 punktów** w parametrycznej ocenie czasopism naukowych i został wpisany do części B wykazu.

Kwartalnik przeszedł pozytywnie proces ewaluacji **IC Journals Master List 2015**, uzyskując wskaźnik **ICV (Index Copernicus Value) w wysokości 53,37**.

Kwartalnik jest wydawany w trybie „early birds”.

Wersja online dostępna jest na www.krus.gov.pl.

Rada Programowa

Przewodniczący:

prof. dr hab. Marian Podstawka, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Członkowie Rady:

prof. dr hab. Paweł Czechowski, Uniwersytet Warszawski w Warszawie

prof. dr hab. Andrzej Czyżewski, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

dr R. Droba, prof. WSAS, Wyższa Szkoła Administracyjno-Społeczna w Warszawie

mgr Marek Jarosław Hołubicki, Radca Prezesa, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

dr hab. Beata Jeżyńska, prof. UMCS, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

prof. dr hab. Irena Jędrzejczyk, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

dr Erich Koch, Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau, Kassel, Niemcy

dr n. med. Andrzej Kosiniak-Kamysz, Dyrektor Specjalistycznego Szpitala im. Dietla w Krakowie

prof. dr hab. Andrzej Kowalski, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB

prof. dr hab. Wanda Sułkowska, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

dr hab. n. med. Anna Wilmonska-Pietruszyńska, prof. UR, Uniwersytet Rzeszowski w Rzeszowie

dr hab. n. med. Andrzej Wojtyła, prof. PWSZ, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Kaliszu

prof. dr hab. Maciej Żukowski, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Redakcja

dr Wojciech Nagel (p.o. redaktora naczelnego, sekretarz naukowy)

Jolanta Socha (redaktor techniczny)

Redaktorzy tematyczni

ekonomia: prof. dr hab. Andrzej Czyżewski, prof. dr hab. Andrzej Kowalski,

prof. dr hab. Marian Podstawka

ubezpieczenia: prof. dr hab. Wanda Sułkowska, prof. dr hab. Maciej Żukowski, dr W. Nagel

statystyka: prof. dr hab. Bolesław Borkowski

prawo: prof. dr hab. Paweł Czechowski, dr hab. Beata Jeżyńska, prof. UMCS

ochrona zdrowia i rehabilitacja: dr hab. n. med. Anna Wilmonska-Pietruszyńska, prof. UR

dr hab. n. med. Andrzej Wojtyła, prof. PWSZ

redaktor językowy: (j. polski) Urszula Straszak-Jakovljević

redaktor techniczny: Jolanta Socha

DTP: Igor Zalewski

Adres redakcji

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – Centrala

00-608 Warszawa, al. Niepodległości 190

tel. 22 592-66-88, 22 592-66-86, 22 592-64-07

e-mail: kwartalnik@krus.gov.pl

W numerze

Od Wydawcy

Wstęp do wydania

5

Organizacja, ekonomika i problemy społeczne

Dlaczego KRUS?

Marian Podstawka

9

KRUS a Państwo w budżetach rolnych Polski w długim okresie

Andrzej Czyżewski

25

Ustrojowe uwarunkowania Kasy Rolniczego

Ubezpieczenia Społecznego

Beata Jeżyńska

43

Specyfika rolnictwa jako przyczyna wyodrębnienia
organizacyjnego ubezpieczenia społecznego rolników

Błażej Wierzbowski

61

Ustawodawstwo i orzecznictwo

Orzecznictwo lekarskie w zabezpieczeniu społecznym w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem ubezpieczenia społecznego rolników.

Anna Wilmowska-Pietruszyńska

79

Jeszcze w sprawie ubezpieczeniowego charakteru rolniczego ubezpieczenia społecznego

Damian Puślecki

98

Ubezpieczenia na świecie

Dodatkowe ubezpieczenie emerytalne. W stronę obligatoryjności czy dobrowolności? Głos w dyskusji

Wojciech Nagel

121

Wybrane aspekty podobieństwa sektorów rolniczych krajów Unii Europejskiej z wyodrębnionym systemem ubezpieczenia społecznego rolników

Wanda Sułkowska

135

Od Wydawcy

Szanowni Czytelnicy,

już od 25 lat Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego realizuje zadania ustawowe w obszarze zabezpieczenia społecznego rolników. Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, której realizację powierzono Kasie, w istotny sposób przebudowała system ubezpieczenia społecznego rolników. Jest on zbliżony do analogicznych europejskich systemów dla tej grupy społeczno-zawodowej poprzez wyodrębnienie go z systemu powszechnego. Opracowanie legislacyjnych ram nowego systemu ubezpieczeniowego dla rolników było zadaniem niezwykle trudnym ze względu na ówczesne realia ekonomiczne, w szczególności w kontekście określenia proporcji w finansowaniu ubezpieczeń.

Zakres zadań, które przyjęła na siebie Kasa jest rozległy, daleko wykraczający poza wypłacanie świadczeń emerytalnych i rentowych. Są one przeznaczone dla osób, które ze względu na osiągnięty wiek zaprzestały działalności zarobkowej w gospodarstwach rolnych. Kasa prowadzi intensywną działalność prewencyjną w obszarze bezpieczeństwa i higieny pracy w gospodarstwach rolnych, a także, rehabilitację dla rolników. Istotnym działaniem jest orzekanie w związku z ustalaniem prawa ubezpieczonych w KRUS do świadczeń zależnych od niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym lub medycznej oceny stanu zdrowia. Od wejścia Polski do Unii Europejskiej Kasa współrealizuje zadania związane z koordynacją zabezpieczenia społecznego w krajach UE.

Na przestrzeni 25 lat Kasa prowadzi nieustanne działania na rzecz poprawy zabezpieczenia potrzeb rolników m.in. poprzez poszukiwanie praktycznych rozwiązań w sferze ubezpieczeń społecznych rolników w Unii Europejskiej i na świecie. Dotyczy to różnych form ubezpieczeń majątkowych, osobowych, jak również w odniesieniu do rozwiązań prawnych, organizacyjnych i ekonomiki rolnictwa. Kasa inicjuje w tym zakresie współpracę naukową oraz wymianę doświadczeń międzynarodowych, które upowszechnia i dokumentuje w Kwartalniku „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia”.

„Okragłe” jubileusze zawsze mają wymiar symbolu. Są szczególną okazją do oceny zrealizowanych zadań i stanowią znakomity pretekst do dyskusji, podsumowań i analiz. Jak dziś ocenia się trafność wyboru takiej formy organizacyjnej ubezpieczenia społecznego rolników? Czy twórcy reformy ubezpieczeń społecznych oraz ci, którym powierzono wdrożenie nowatorskiego systemu i odpowiedzialność za realizację nowych przepisów, patrzą wstecz z poczuciem dobrze spełnionego obowiązku, czy raczej z niedosytem? Czy nowoczesny system ubezpieczeniowy – jak uznano go przed dwudziestoma pięcioma laty wzorowany na najlepszych doświadczeniach krajów europejskich, oparł się próbie czasu? Z odpowiedzią na powyższe pytania zmierzili się nasi wybitni eksperci – autorzy artykułów jubileuszowego 60. numeru wydania Kwartalnika.

W jubileuszowym numerze Kwartalnika znajdziemy wystąpienia autorów reprezentujących różne dziedziny nauk powiązanych z działalnością Kasy, autorów, którzy cieszą się niekwestionowanym autorytetem w swoich specjalnościach i od początków istnienia Kasy wspierają ją swoim naukowym oraz zawodowym doświadczeniem.

Jestem bardzo wdzięczny za ich zaangażowanie przy tworzeniu jubileuszowego wydania Kwartalnika. Szczególnie serdecznie dziękuję za cenną inspirację i współpracę:

Panu prof. dr. hab. Andrzejowi Czyżewskiemu,
Pani dr hab. prof. nadzw. Beacie Jeżyńskiej,
Panu dr Wojciechowi Nagelowi,
Panu prof. dr. hab. Marianowi Podstawce,
Panu dr Damianowi Puśleckiemu,
Pani prof. dr hab. Wandzie Sułkowskiej,
Panu dr. hab. Błażejowi Wierzbowskiemu,
Pani dr hab. n. med. prof. nadzw. Annie Wilmowskiej-Pietruszyńskiej.

Podziękowania składam także pozostałym znakomitym ekspertom, zgromadzonym wokół Kwartalnika i Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Dzięki zaangażowaniu wielu osób, Kwartalnik spełnia wszystkie te cele, które stawiano przed nim w dniu wydania pierwszego numeru. Lektura dotychczas wydanych numerów Kwartalnika „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” skłania – w mojej ocenie – do pozytywnej oceny tego tytułu. Prace naszej Redakcji doceniło środowisko naukowe, czego dowodem jest przyznanie 5 pkt. i wpisanie kwartalnika do części B wykazu czasopism naukowych, zgodnie z komunikatem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 18 grudnia 2015 r. Co więcej, nasze czasopismo pozytywnie przeszło proces ewaluacji IC International Journals Master List 2015, którego wynikiem jest przyznanie temu tytułowi, po raz pierwszy, wskaźnika ICV (Index Copernicus Value) w wysokości 53,37 pkt.

Kwartalnik kolportowany jest nieodpłatnie. Jego pełna wersja elektroniczna znajduje się na stronie <http://www.krus.gov.pl/wydawnictwa/ubezpieczenia-w-rolnictwie-materiały-i-studia/>, dzięki czemu trafia do szerokiego grona odbiorców.

Intensywnie pracujemy nad jakością merytoryczną Kwartalnika, m.in. inicjując współpracę z nowymi ośrodkami naukowymi. Wyniki tej współpracy będziecie mogli Państwo ocenić zapoznając się z kolejnymi jego wydaniem. Zaoferujemy w nich możliwość lektury artykułów w kategorii „Debiuty autorskie” oraz przedstawimy nowe tematy związane z działalnością Kasy.

Przekazując Państwu jubileuszowe wydanie Kwartalnika, czynię to z nadzieją, iż materiały w nim zawarte będą dla Państwa inspirującą lekturą, zachęcającą do regularnego sięgania po nasz periodyk.

Życzę miłej lektury!

Z wyrazami szacunku,

Prezes KRUS

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'A' followed by a horizontal line that extends to the right and then curves slightly downwards at the end.

Adam Wojciech Sekściński

*Marian Podstawka**

Dlaczego KRUS?

Streszczenie

W dyskusji dotyczącej zasad zabezpieczenia społecznego podważa się istnienie odrębnego systemu ubezpieczenia społecznego rolników. Niektórzy twierdzą, że rolników można by włączyć do powszechnego systemu. Wychodzą z założenia, że produkcja rolnicza jest taka sama jak każda inna i nie ma powodów, według nich, utrzymywania odrębnego systemu. Z takim poglądem trudno się zgodzić. W opracowaniu będą przedstawione powody różnicujące wytwarzanie żywności od innej produkcji. W tym miejscu warto wskazać tylko na jeden z nich. Otóż produkty rolne i żywność są szczególnymi aktywami obrotowymi, ponieważ zużywają się jednorazowo w powtarzających się aktach konsumpcji. Oprócz tego produkty rolne i żywność należą do takich aktywów obrotowych, bez których nie powstaną inne efekty ludzkiej działalności. Produkty rolne i żywność są niezbędne w każdym innym procesie produkcji. Mają one, tym samym, charakter szczególnego dobra i winny podlegać ochronie. Ochronie szczególnej powinni podlegać także producenci.

Celem opracowania jest przedstawienie szczególnych cech produkcji rolnej oraz dokonanie charakterystyki ubezpieczenia społecznego KRUS, uzasadniających istnienie odrębnego systemu ubezpieczeń społecznych rolników mającego na celu ich ochronę i wsparcie.

Hipoteza: Przesłanki historyczne, a także specyfika produkcji rolniczej i żywności powodują, iż rolnicy winni mieć odrębny, wspierający ich system ubezpieczenia społecznego.

Słowa kluczowe: gospodarstwo rolne, KRUS, rolnik, ubezpieczenie społeczne.

* **Marian Podstawka**, prof. dr hab., Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie.

Historia ubezpieczeń społecznych rolników

Do 1 stycznia 1991 r. ubezpieczenia społeczne rolników nie były instytucjonalnie wyodrębnione. Ubezpieczenie społeczne rolników w ujęciu systemowym wyodrębniło się od 1 lipca 1977 r.¹ Do tej daty rolnicy indywidualni nie mieli żadnego systemu ubezpieczeniowego. Jedyne, co należy podkreślić, od 1971 r. rolnicy ci zostali objęci ubezpieczeniem zdrowotnym. Niektórzy autorzy twierdzą, że było to bezpłatne ubezpieczenie. Jednakże nie w pełni należy się z tym zgodzić, ponieważ wraz z wprowadzeniem tego ubezpieczenia znacznie podniesiono wymiar podatku gruntowego, zwłaszcza dla gospodarstw drobnych.

Wracając do spraw ubezpieczeń społecznych rolników warto zaznaczyć, że objęte nim były, zaraz po II Wojnie Światowej, osoby pracujące poza rolnictwem oraz ludność zatrudniona w sektorze rolnictwa uspołecznionego. Rolnicy indywidualni zabezpieczenie swojej starości realizowali wykorzystując umowy o dożywociu. Począwszy od 1962 r. państwo zaczęło dostrzegać ten problem i w zamian za przekazane gospodarstwo wprowadziło zaopatrzenie emerytalne dla właścicieli tych gospodarstw². Ustawa ta miała charakter fakultatywny, realizowana była na podstawie uwarunkowań powierzchniowych gospodarstwa organizacyjnego. Wprowadziła ona zasadę ekwiwalentu emerytury za przekazane gospodarstwo. Nie spotkała się jednak z dużym zainteresowaniem ze strony rolników. Podobny charakter miała ustawa z 1968 r. Ta z kolei wprowadziła system rent i innych świadczeń w zamian za przekazane gospodarstwo. Charakteryzowała się jeszcze większą restrykcyjnością co do warunków ich otrzymania. Otrzymanie tych świadczeń uzależniała od powierzchni gospodarstwa, która w tym przypadku miała być wyższa niż 5 ha użytków rolnych³. Powyższe ustawa podobnie jak poprzednia realizowała zasadę fakultatywności i ekwiwalentu świadczeń za przekazane gospodarstwo. W podobnym kształcie funkcjonowała kolejna ustawa z 1973 r. Podobnie jak dwie poprzednie, miała za zadanie godzić problem właściwego wykorzystania ziemi ze sprawami zabezpieczenia rolników na starość. Rozwijała ona jednak, w odróżnieniu od poprzednich, bardziej problemy socjalne ludności chłopskiej.

¹ Ustawa z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, Dz. U. nr 33 poz. 140.

² Ustawa z 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości, Dz. U. nr 38 poz. 166.

³ Ustawa z 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność państwa, Dz. U. nr 3 poz. 15.

Po raz pierwszy państwo zostało obligatoryjnie zobowiązane do przejmowania każdego gospodarstwa o obszarze co najmniej 2 ha użytków rolnych⁴. Reasumując, należy podkreślić, że wszystkie regulacje prawne do 1977 r. realizowały głównie cele produkcyjno-ustrojowe. Ówczesnej władzy chodziło o zwiększenie stanu posiadania sektora państwowego w rolnictwie. Wówczas z sektora chłopskiego rolnictwa, państwo przejęło znaczne ilości ziemi rolniczej, którą do dziś administruje Agencja Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa, następcą byłego Państwowego Funduszu Ziemi. Jest to wkład sektora chłopskiego w rozwój działów pozarolniczych i funkcji publicznych państwa, które głównie realizowane są poza obszarami wiejskimi. To w przestrzeni miast skoncentrowane są głównie dobra kultury, sportu, ochrony zdrowia, edukacji, transportu i wielu innych. Proces przepływu ziemi rolniczej do państwa powstrzymała wspomniana ustawa z 1977 r. To ona jako pierwsza w zamian za świadczenia emerytalne wprowadziła możliwość przekazania gospodarstwa następcy. Efekty społeczne tej ustawy można podsumować następująco⁵:

- przyznano 330 tys. emerytur i rent za przekazane gospodarstwa następcom i około 100 tys. tych świadczeń za przekazanie gospodarstw państwu,
- dodatkowo wypłacono 250 tys. świadczeń pieniężnych dla byłych rolników, którzy przekazali gospodarstwo zstępnym przed 1 stycznia 1978 r.,
- przyznano 219 tys. jednorazowych odszkodowań i zasiłków chorobowych, 72 tys. zasiłków rolniczych i 57 tys. zasiłków pogrzebowych.

Ekonomiczna specyfika działalności rolniczej i produkcji żywności

Działalność rolnicza jest specyficzna. Różni się ona od innych dziedzin aktywności zawodowych. Specyficzność działalności rolniczej determinują czynniki ekonomiczne i produkcyjne. Do determinant natury ekonomicznej zaliczyć należy:

- sżywność popytu na artykuły żywnościowe,
- niższe uzbrojenie pracy i niższa wydajność czynników produkcji niż poza rolnictwem,

⁴ Ustawa z 29 maja 1973 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność państwa za rentę i spłaty pieniężne, Dz. U. nr 21 poz. 118.

⁵ M. Podstawka, *Rolnicze ubezpieczenia społeczne i propozycje ich zmian*, Warszawa, Wyd. SGGW, 1998, s. 15.

- rozdrobnienie produkcyjno-organizacyjne producentów rolnych, tworzących podaży i popytowy rynek doskonały,
- zbyt wolne zmiany w strukturze agrarnej,
- wytwarzanie przez rolnictwo nieopłaconych przez rynek dóbr publicznych,
- dysparytet dochodowy.

Produkcja żywności należy do tych, które charakteryzują się sztywnością popytu. Oznacza to, że popyt na żywność jest ograniczony.

Zwiększanie produkcji rolnej napotyka na barierę popytową. W warunkach rynkowych wzrost podaży żywności powoduje obniżenie poziomu cen i tym samym dochodów rolniczych. Dodatkowo problem ten się nasila, w warunkach wspólnotowych rynków rolnych, i objawia niestabilnością dochodów rolników. Wszystko to sprawia, że producenci rolni mając świadomość swojej sytuacji, ograniczają inwestycje. Tym samym czynnik pracy w rolnictwie jest mniej wyposażony w środki techniczne niż poza rolnictwem. Prowadzi to do niższej jego wydajności, którą dodatkowo ogranicza malejąca krańcowa wydajność nakładów.

Kolejne ekonomiczne determinanty wpływające na specyfikę działalności rolniczej wiążą się rozdrobnieniem podmiotów produkujących żywność i zaopatrujących się w środki produkcji rolnej. Przyczyna ta sprawia, że rolnicy funkcjonują na rynku prawie doskonałym, na którym jest wielu oferujących ten sam produkt i kupujących te same środki do produkcji rolnej. Występuje wśród nich doskonała konkurencja o klienta oraz o ceny. W takich warunkach dochodzi do niedowartościowania produktów rolnych, zwłaszcza produkowanych na działkach marginalnych. Dyskontują tę sytuację nabywcy produktów rolnych oraz sprzedający środki do produkcji rolnej. W rezultacie pośrednicy i przetwórcy produktów rolnych realizują dodatkową nadwyżkę finansową, której źródła tworzone są w rolnictwie. W miarę rozwoju społeczno-gospodarczego dochodzi do coraz to większego niedowartościowania cen produktów rolnych. Następstwem tych zjawisk jest drenaż nadwyżki finansowej z rolnictwa do działów przetwórczych i handlowych. Jak podają A. Czyżewski i A. Mrówczyńska-Kamińska rocznie wypływa z rolnictwa do działów pozarolniczych ok. 8 mld zł⁶. Kolejnym efektem tych procesów jest zwiększający się dysparytet dochodowy rolników z ich pracy względem dochodów innych pracujących. Dodatkowo skalę owego dysparytetu zwiększają niekorzystne relacje cen produktów rolnych do cen środków produkcji. Przewartościowanie cen środków produkcji rolniczej jest następstwem funkcjonowania prawie doskonałego rynku ich nabywców.

⁶ B. Czyżewski, A. Mrówczyńska-Kamińska, *Przepływy międzygałęziowe i podział rent w sektorze rolno-żywnościowym w Polsce w latach 1995-2005*, „*Ekonomista*” 2011, Nr 2.

Problem rozwarstwienia dochodów jest jednym z ważniejszych zadań dla ekonomii rozwoju. Chodzi tu o określenie w jakim zakresie z istniejącego zasobu dóbr korzystają poszczególne grupy zawodowe oraz poszczególne gospodarstwa domowe. Próba oceny czy podział zasobów między grupy społeczno-zawodowe jest sprawiedliwy, to obok oceny i efektywności gospodarowania – podstawowe zagadnienie ekonomii dobrobytu (welfare economics). Według teorii tej ekonomii gospodarka winna maksymalizować dobrobyt, którego przejawem jest realny dochód każdego członka społeczeństwa⁷. Zbyt duża rozpiętość sytuacji dochodowej wśród różnych grup społeczno-zawodowych jest przeszkodą w ekonomicznie efektywnym rozmieszczeniu zasobów w gospodarce. Prowadzi do ograniczenia popytu, co może się przyczynić do zmniejszenia tempa wzrostu PKB. Warto podkreślić, że dochody ludności rolniczej oddziałują na jej zachowania, wpływają na decyzje produkcyjne oraz na odpływ ludności z rolnictwa. Istotnym jest zatem nie tylko poziom dochodów tej ludności w sensie absolutnym, lecz także w ujęciu względnym⁸.

W tabeli 1 przedstawiono informacje dotyczące parytetu dochodowego w wybranych państwach Unii Europejskich. Z danych ww. tabeli wynika, że łącznie 27 państw Unii Europejskiej realizuje dysparytet dochodów ludności rolniczej. W 2000 r. wynosił on wśród nich 38% i wzrósł do 44,1% w 2011 r. Najgorsza sytuacja pod tym względem występuje w takich państwach jak: Portugalia (24,8%), Luksemburg (38,7%), Włochy (44,0%), Holandia (48,6%). Dane tabeli 1 wskazują, że w takich państwach jak: Estonia (215,2%), Hiszpania (159,4%), Wlk. Brytania (135,6%), Czechy 142,2%), Bułgaria (129,6%) oraz Węgry (120,8%) sytuacja dochodowa rolników jest znacznie korzystniejsza niż osób zatrudnionych w innych sektorach gospodarki. Jeśli chodzi o rolników w Polsce, to w 2000 r. ich dysparytet był najwyższy wśród wszystkich państw Unii Europejskiej. Wynosił wówczas 23,3%. Po 2004 r. wzrósł do 43,7%, a w 2011 r. ukształtował się na poziomie 64,8%, co daje nieco lepszą sytuację od przeciętnej unijnej. W 2015 r. w Polsce utrzymywało się relatywnie duże zróżnicowanie przeciętnych miesięcznych dochodów pomiędzy poszczególnymi grupami społeczno-zawodowymi. Najwyższy przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny miał miejsce wśród gospodarstw domowych osób pracujących na własny rachunek poza gospodarstwem rolnym. Wynosił on 1 739 zł i był wyższy o 25,5% od średniego dochodu w gospodarstwach domowych ogółem.

⁷ F. Grędański, *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, Warszawa, SGH, 2006, s. 105.

⁸ A. Baer-Nawrocka, *Kwestia parytetu dochodów rolniczych a polityka rolna Unii Europejskiej*, IX Kongres Ekonomistów Polskich, Warszawa, PTE, 28-29 listopada 2013, s. 27.

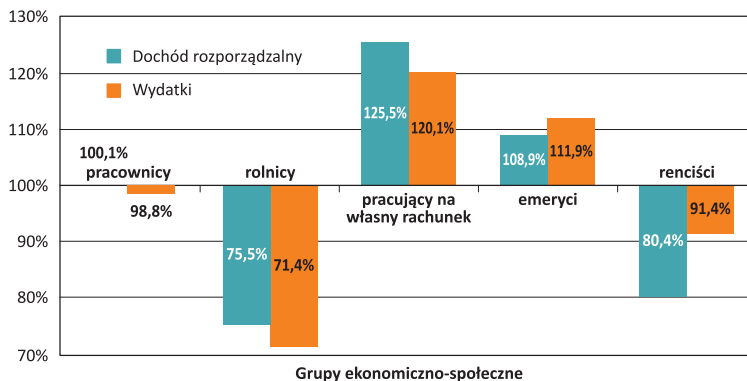
Najniższym przeciętnym dochodem rozporządzalnym na osobę dysponowały w 2015 r. gospodarstwa domowe rolników. Poziom tego dochodu wynosił 1 046 zł. Był on o 24,5% niższy od średniej w gospodarstwach domowych ogółem. Jeszcze gorszą sytuację odnotowujemy po stronie wydatków. W 2015 r. gospodarstwa domowe rolników wydały 779 zł na osobę i było to o 28,6% mniej niż średnio we wszystkich gospodarstwach domowych.

Tabela 1. Relacja dochodu przedsiębiorcy rolnego przypadającego na 1 AWU nieopłaconej siły roboczej (praca własna) do średniego wynagrodzenia netto osoby zatrudnionej w pozostałych sektorach gospodarki w wybranych krajach UE w latach 2000-2011

Kraj	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Austria	52,4	64,0	57,1	55,4	59,5	57,2	64,0	73,1	70,5	50,6	59,3	72,2
Belgia	124,1	108,1	85,1	97,4	98,6	85,3	118,4	128,6	88,0	94,1	132,7	78,3
Bułgaria	189,5	212,7	171,2	145,5	143,6	152,7	151,3	125,2	194,0	114,9	115,4	129,6
Czechy					215,0	213,9	170,3	157,7	133,1	142,5	139,4	142,2
Estonia	53,7	70,6	59,1	56,8	126,7	118,1	101,7	149,4	84,1	69,6	179,0	215,2
Finlandia	75,3	72,4	69,1	66,2	59,3	60,3	54,1	63,6	43,8	57,7	65,0	59,3
Francja	102,7	101,6	98,0	94,7	91,2	82,0	96,5	107,5	79,2	49,6	96,2	89,7
Grecja	147,5	146,5	130,7	107,8	96,1	89,6	80,6	86,6	73,3	71,6	60,4	74,2
Hiszpania	174,2	194,7	188,4	213,3	197,4	163,7	152,9	184,4	143,8	141,9	163,4	159,4
Holandia	115,3	103,6	77,0	80,1	66,4	57,1	88,7	77,5	58,5	30,6	67,3	48,6
Irlandia	65,6	72,0	54,2	50,9	52,8	65,4	52,1	56,3	44,5	30,7	39,8	56,8
Litwa	54,6	48,5	39,8	40,9	71,6	78,2	53,3	71,3	58,6	43,2	59,9	82,7
Luksemburg	78,2	70,6	109,0	62,6	86,6	59,8	68,2	88,7	53,9	26,0	23,9	38,7
Łotwa	36,5	47,2	45,9	43,5	78,1	72,8	86,1	82,1	57,4	46,6	72,2	81,0
Niemcy	59,5	81,8	36,2	25,9	75,1	59,5	68,2	90,6	95,8	42,5	62,4	79,0
Polska	23,3	26,5	23,0	20,0	47,7	42,5	47,4	54,9	43,2	49,6	60,3	64,8
Portugalia	52,2	50,4	41,1	38,2	43,7	37,8	37,5	31,7	32,3	26,8	31,6	24,8
Rumunia	54,8	92,8	89,6	100,5	147,1	64,9	61,6	37,5	58,8	42,1	33,3	62,1
Słowenia	51,3	29,1	41,4	28,8	48,3	46,8	43,7	48,0	40,2	38,3	39,8	42,0
Szwecja	52,9	62,8	59,5	56,7	46,6	61,2	72,9	88,2	68,9	38,4	64,9	64,7
Węgry	47,0	51,6	29,4	27,2	59,8	56,0	60,2	64,4	98,4	49,0	63,4	120,8
Wielka Brytania	48,5	55,4	65,9	82,3	72,6	69,6	71,4	76,7	123,3	115,8	119,5	135,6
Włochy	85,0	81,2	81,6	82,3	83,7	62,1	57,1	53,4	55,4	49,3	34,7	44,0
UE-27	38,0	42,3	39,1	40,9	45,6	38,7	40,8	45,9	43,5	35,0	42,1	44,1

Źródło: A. Baer-Nawrocka, *Kwestia parytetu dochodów rolniczych a polityka rolna Unii Europejskiej*, IX Kongres Ekonomistów Polskich, Warszawa, PTE, 28-29 listopada 2013, s. 27.

Wykres 1. Wskaźnik przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego i wydatków na 1 osobę w gospodarstwach domowych w odniesieniu do średniej dla Polski wg grup społeczno-ekonomicznych w 2015 r.



Źródło: *Sytuacja gospodarstw domowych w 2015 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*, Warszawa, GUS, 2016.

Warto zasygnalizować kolejną ekonomiczną determinantę działalności rolniczej, jaką jest dostarczenie przez nią dóbr publicznych. Uwagę zwraca na ten problem A. Czyżewski i stawia pytanie „...wysokie ceny ziemi stanowią w pewnym sensie rynkową waloryzację tych dóbr. Skoro zatem są one wyceniane i opłacane przez rolników, po stronie podaży, dlaczego opłata za ich użytkowanie nie pojawia się po stronie popytu, który reprezentuje ogół społeczeństwa korzystający z dobrostanu wiejskiego środowiska?”⁹ Kontynuując rozważania tego Autora można wskazać, że rolnictwo tworzy niewycenione przez rynek dobra publiczne w postaci: krajobrazu, ochrony bioróżnorodności, ochrony przyrody oraz zrównoważonego rozwoju. Zarówno rolnictwo, jak i leśnictwo za ich dostarczanie nie są ekwiwalentnie wynagradzane. W rolnictwie są one źródłem renty, która jest przejmowana przez otoczenie, które nieodpłatnie korzysta z tych dóbr. W długim okresie następuje odpływ dochodów wytworzonych w rolnictwie. Tym właśnie uzasadniać należy interwencjonizm w sektorze rolnym. Realizowany on jest poprzez łagodniejszą politykę podatkową względem rolnictwa, poprzez wsparcie finansowe oraz poprzez system ubezpieczeń społecznych rolników i ubezpieczeń majątkowych.

⁹ A. Czyżewski, *Kwestia agrarna we współczesnej ekonomii – problemy i wyzwania* [w:] *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, red. P. Litwiniuk, Warszawa, FAPA, 2016, s. 453.

Produkcyjne determinanty produkcji rolniczej

Produkcyjne uwarunkowania produkcji rolniczej wynikają głównie z czynnika ziemi. Ziemia wykorzystywana w rolnictwie jest zróżnicowana przestrzennie, jeśli chodzi o jej jakość i usytuowanie względem warunków rynkowych. Te zróżnicowania są źródłami renty różniczkowej. Renta różniczkowa oznacza względne różnice pomiędzy dochodami lub kosztami, które uzyskują rolnicy uprawiając lepszej jakości ziemię i korzystniej usytuowaną w stosunku do tych, którzy dysponują ziemią marginalną pod tymi względami. Wpływają one na wyniki produkcyjno-ekonomiczne gospodarstw i nie są zależne od wkładu pracy rolnika. Są one uwzględnione w aktualnej polityce podatkowej. Owo zróżnicowanie przydatności ziemi do produkcji rolniczej wyrażone zostało przez współczynniki przeliczeniowe stosowane do ustalenia wymiaru podstawy podatku rolnego. Najbardziej syntetycznym miernikiem sprawności produkcyjno-ekonomicznej gospodarstwa rolnego jest dochód. Uwzględnia on wysiłek rolnika, jakość ziemi oraz ceny rolne i może być przyjęty, jako podstawa opodatkowania rolnictwa. Jednakże w polskich warunkach ustalenie dochodów gospodarstw rolnych napotyka na ogromne organizacyjne trudności. Związane są one między innymi z takimi problemami jak sporządzenie wyceny oraz przyjęcie klasyfikacji środków trwałych, ustalenie stóp ich amortyzacji, rozdzielenie kosztów energii, ogrzewania, wody itp. dla celów gospodarstwa domowego i dla celów produkcyjnych.

Omawiając tzw. czynnik ziemi, warto zwrócić uwagę na jego niemobilność i ograniczoność. Ograniczeniu podlega także intensywność gospodarowania w rolnictwie ze względu na dobrostan środowiska i malejące przyrosty produkcji oraz jakość produkowanej żywności. Ograniczenie poziomu produkcji wynika również z praw przyrody i zoologii.

W rolnictwie występuje większa niż poza rolnictwem wrażliwość na warunki pogodowo-klimatyczne. Produkcja rolnicza jest, najbardziej wśród innych, uzależniona od przebiegu warunków pogodowych i klimatycznych. Niekorzystny ich układ, poza rolnictwem, może spowodować niezrealizowanie się przychodów. W rolnictwie natomiast prowadzi do powstania strat. Rolnicy mogą się od nich ubezpieczyć. Jednakże koszty ubezpieczenia, mimo 50% dotacji państwa, są relatywnie drogie w stosunku do przychodów z produkcji. Produkcja rolnicza charakteryzuje się długim cyklem trwania, zwłaszcza dotyczy to produkcji zwierzęcej. Sprawia to, że jest ona narażona na ryzyko zmieniających się warunków rynkowych. W sytuacji dekonunktury producent rolny nie jest w stanie szybko się przestawić na inną produkcję.

Reasumując należy podkreślić, że produkcja rolnicza posiada swoje osobliwości, które tkwią w jednym z czynników produkcji, jakim jest ziemia. Jest także uzależniona, w sposób szczególny, od warunków pogodowo-klimatycznych i od praw przyrody oraz zoologii. Wszystko to powoduje, że jest ona ograniczona i mało elastyczna po stronie podaży, a także po stronie popytu.

Dotowanie ubezpieczeń społecznych rolników i osób ubezpieczonych w ZUS

Problem ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce przedstawiany jest w sposób nieobiektywny. Powszechnie w świadomości społecznej przejawia się pogląd, iż dotacje do KRUS są olbrzymie – co generuje dług publiczny – i wynoszą ok. 95% kosztów tego ubezpieczenia. Jest to informacja nieprawdziwa. Często pomija się w tej ocenie fakt, że rolnicy sami finansują ubezpieczenie chorobowe, wypadkowe i macierzyńskie. Dotacje w wysokości ok. 16-17 mld zł rocznie dotyczą ubezpieczenia emerytalno-rentowego. Jednakże jest to dotacja do ogółu zadań realizowanych przez KRUS w tym zakresie. Należy pamiętać, że Kasa realizuje wiele zadań około ubezpieczeniowych. Uwzględniono je w tabeli 2. Z danych jej wynika, że stopień samofinansowania się ubezpieczenia społecznego rolników wynosi 22-23%. Oznacza to, że państwo dotuje te ubezpieczenia w wysokości ok. 77-78%.

Tabela 2. Wskaźnik samofinansowania się ubezpieczenia społecznego rolników oraz wskaźnik realizacji zadań poza ubezpieczeniowych przez KRUS (w %)

Rok	Wskaźnik samofinansowania się KRUS	Wskaźnik realizacji zadań poza ubezpieczeniowych przez KRUS	Razem
2002	7,73	13,35	21,08
2003	8,21	13,75	21,96
2004	8,72	14,26	22,98
2005	8,99	14,61	23,60
2006	10,20	13,11	23,31
2007	10,31	11,48	21,79
2008	9,83	16,34	26,17
2009	10,31	14,99	25,30
2010	11,13	11,15	22,28
2011	12,07	11,24	23,31
2012	12,35	10,43	22,78
2013	12,30	9,97	22,27
2014	12,14	10,81	22,96

Źródło: Ubezpieczenie społeczne z tytułu wypadków przy pracy, Warszawa-Toruń, ZUS, 2015, s. 277.

Sytuacja związana z dotacją budżetową do KRUS w zasadzie nie odbiega od tej, z jaką mamy do czynienia w takich państwach jak: Niemcy – dotacja wynosi 77,5%, Austria – 70%, Francja – 65%¹⁰. Nieco lepszy obraz obserwujemy, jeśli chodzi o wskaźniki pokrycia wydatków FUS wpływami ze składek od ubezpieczonych w ZUS. Odpowiednie informacje przedstawia tabela 3. Jednakże w przypadku ZUS stopień pokrycia wydatków składkami zmniejsza się. W 1999 r. wynosił on 87,1%, a w 2014 r. zmniejszył się do 68,5%. Według prognoz w kolejnych latach będzie się nadal zmniejszał.

Tabela 3. Wydolność finansowa FUS w latach 1999-2014 (w %)

Wyszczególnienie	Rok							
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Wskaźnik pokrycia wydatków FUS wpływami ze składek	87,1	79,6	75,6	71,5	71,3	71,2	72,8	70,3
Wyszczególnienie	Rok							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Wskaźnik pokrycia wydatków FUS wpływami ze składek	73,8	61,1	57,2	55,7	61,6	69,4	67,0	68,5

Źródło: „Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka” 2016, Nr2 (129).

W tej sytuacji interesująca będzie ocena dotowania w przeliczeniu na jednego świadczeniobiorcę w ZUS i w KRUS. W tabeli 4 przeprowadzono tę ocenę w dwóch wariantach. W pierwszym uwzględniono wielkość deficytu samego FUS. W drugim do jego kwoty doliczono wielkość zaangażowania finansów publicznych z tytułu opłaty drugiej części składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe dla osób zatrudnionych w sektorze publicznym.

Tabela 4. Dotacje na działalność ubezpieczeniową z budżetu państwa do KRUS i ZUS w przeliczeniu na jednego świadczeniobiorcę

Wyszczególnienie	Wariant A		Wariant B	
	2013		2013	
	KRUS	ZUS	KRUS	ZUS
Kwota dotacji (w mld zł)	14,1	57,0	14,1	57,0+23,3=90,3
Liczba świadczeniobiorców	1 245 700	7 307 000	1 245 700	7 307 000
Kwota dotacji na jednego świadczeniobiorcę (w zł)	11 321	7 800	11 321	12 317

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z ZUS i KRUS.

¹⁰ J. Strzelecka, *Ubezpieczenia emerytalne rolników w wybranych krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*, „Biuro Studiów i Ekspertyz” 2004, Nr 1031, s. 6.

Przyjęto, że w 2013 r. w sektorze publicznym zatrudnionych było 3,4 mln osób zarabiających średnio 3 060 zł miesięcznie brutto. Wobec tego roczna podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe wynosiła ($3\,060\text{ zł} \times 12 = 36\,720\text{ zł} \times 3,4\text{ mln} = 124,8\text{ mld}$) 124,8 mld zł. Natomiast dotacja od tej podstawy na ubezpieczenie emerytalno-rentowe i Fundusz Pracy wynosiła ($124,8\text{ mld zł} \times 18,71\%$) 23,3 mld zł. Dane tabeli 4 wskazują, że kwoty dotacji do jednego świadczeniobiorcy są wyższe w KRUS niż w ZUS (wariant A). Natomiast uwzględniając zaangażowanie finansów publicznych w dotowanie składek dla osób z sektora publicznego do ubezpieczenia emerytalno-rentowego i Funduszu Pracy, obserwujemy sytuację odwrotną (wariant B). W tym przypadku nieco wyższa kwota dotacji na jednego świadczeniobiorcę przypada w ZUS niż w KRUS.

Kosztochłonność ubezpieczenia społecznego w KRUS i w ZUS

Kosztochłonność ubezpieczenia społecznego obliczono biorąc pod uwagę relację składek do dochodów ludności rolniczej i ludności prowadzącej pozarolniczą działalność gospodarczą. Ze względu na brak wiarygodnych danych dotyczących kształtowania się poziomu dochodów zarówno rolników, jak i osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, jako podstawę odniesienia przyjęto wielkość dochodów równą 1 000 zł i wielokrotność tej kwoty. W przypadku dochodów rolników wynoszących 10 000 zł miesięcznie na osobę i powyżej przyjęto, że pochodzą one z gospodarstw powyżej 50 ha użytków rolnych. Wobec tego, zgodnie z obowiązującymi zasadami, składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe od osoby jest zwiększona o kwotę dodatkową, wynoszącą 106 zł w 2015 r. Łącznie w 2015 r. wymiar składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe miesięcznie od osoby prowadzącej gospodarstwo rolne w granicach 50-100 ha użytków rolnych wynosił 194 zł. W przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą i będących ubezpieczonymi w ZUS przeprowadzono dwa rodzaje rachunków. W pierwszym z nich uwzględniono poziom składek na ubezpieczenie społeczne naliczanych od 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. W drugim zaś przyjęto preferencyjną podstawę wymiaru składek, wynoszącą 30% minimalnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Od tej podstawy przez pierwsze 2 lata składki na ubezpieczenie społeczne płać osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą. Wyniki przeprowadzonej oceny kosztochłonności ubezpieczenia społecznego w KRUS i w ZUS przedstawia tabela 5.

Tabela 5. Obciążenie dochodów składkami na ubezpieczenie społeczne w KRUS i ZUS w 2015 r.

Dochód w zł	KRUS				ZUS					
	Składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe (w zł)	Składka na ubezpieczenie chorobowe, wypadkowe, macierzyńskie (w zł)	Razem (2+3)	Udział składek w dochodach (w %) (1:4)	Składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe (w zł)	Składka na ubezpieczenie chorobowe, wypadkowe, macierzyńskie (w zł)	Razem (6+7)	Udział składek w dochodach (w %) (1:8)	Suma składek na ubezpieczenie społeczne osób rozpoczynających działalność gospodarczą (w zł)	Udział składek w dochodach (w %) (1:10)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1 000	88	42	130	13,0	653,7	104,0	757,7	75,8	167,5	16,7
2 000	88	42	130	6,5	653,7	104,0	757,7	37,9	167,5	8,4
3 000	88	42	130	4,3	653,7	104,0	757,7	25,2	167,5	5,6
4 000	88	42	130	3,3	653,7	104,0	757,7	18,9	167,5	4,2
5 000	88	42	130	2,6	653,7	104,0	757,7	15,1	167,5	3,3
6 000	88	42	130	2,2	653,7	104,0	757,7	12,6	167,5	2,8
7 000	88	42	130	1,9	653,7	104,0	757,7	10,8	167,5	2,4
8 000	88	42	130	1,6	653,7	104,0	757,7	9,5	167,5	2,1
9 000	88	42	130	1,4	653,7	104,0	757,7	8,4	167,5	1,9
10 000	194*	42	236	2,4	653,7	104,0	757,7	7,6	167,5	1,7
11 000	194	42	236	2,1	653,7	104,0	757,7	6,7	167,5	1,5
12 000	194	42	236	2,0	653,7	104,0	757,7	6,3	167,5	1,4
13 000	194	42	236	1,8	653,7	104,0	757,7	5,8	167,5	1,3
14 000	194	42	236	1,7	653,7	104,0	757,7	5,4	167,5	1,2
15 000	194	42	236	1,6	653,7	104,0	757,7	5,0	167,5	1,1

*Składka dla gospodarstw pow. 50 ha.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z KRUS i ZUS.

Z informacji zawartych w tabeli 5 wynika, że kosztochłonność ubezpieczenia społecznego rolników jest niższa względem kosztochłonności tego ubezpieczenia dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą i odprowadzających składki od kwoty równej 60% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Sytuacja kosztochłonności ubezpieczenia społecznego rolników jest prawie identyczna z kosztochłonnością ubezpieczenia osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą i korzystających z preferencyjnej podstawy wymiaru składek, która wynosi 30% minimalnego wynagrodzenia. Kosztochłonność ubezpieczenia społecznego rolników posiadających gospodarstwa rolne powyżej 50 ha jest nieco wyższa, niż osób rozpoczynających prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej i będzie się zwiększać w przypadku gospodarstw większych.

Podsumowanie

Istnienie odrębnego systemu ubezpieczenia społecznego rolników realizowanego przez KRUS jest uzasadnione względami historycznymi – grupa ta objęta została ubezpieczeniem dopiero w 1977 r. Do tego czasu tworzyła ona tzw. akumulację pierwotną, która dawała podstawę do rozwoju przemysłu w Polsce. Istnienie odrębnego systemu ubezpieczenia społecznego rolników podyktowane jest specyfiką produkcji rolniczej, która ze względu na czynnik ziemi, prawa biologii i zoologii oraz uzależnienie od warunków pogodowych jest specyficzna. Stąd KRUS jest instytucją wyspecjalizowaną w ubezpieczeniowej obsłudze rolników. Prowadzi skuteczną działalność prewencyjno-rehabilitacyjną uwzględniając ową specyfikę pracy w rolnictwie. Istnienie odrębnego systemu ubezpieczenia społecznego rolników uzasadnione jest również doświadczeniem zagranicznym takich państw jak: Niemcy, Francja czy Austria. Ubezpieczenia te w ww. państwach, omijając pomoc publiczną, są wykorzystywane do dotowania rolnictwa w celu zwiększenia jego konkurencyjności. Warto podkreślić, że stopień dotowania rolnictwa w Polsce za sprawą ubezpieczeń społecznych jest zbliżony do poziomu owej dotacji w wymienionych państwach.

Nie jest prawdą, iż ubezpieczenia społeczne rolników są przyczyną kłopotów w sektorze finansów publicznych. Stopień zaangażowania państwa w dofinansowanie tych ubezpieczeń jest podobny do stopnia wsparcia ubezpieczeń społecznych realizowanych przez ZUS w przeliczeniu na jednego świadczeniobiorcę.

Kosztochłonność ubezpieczenia społecznego rolników oceniono jako relację składek do dochodów. Jest ona – w przypadku rolników identyczna – jak wśród osób rozpoczynających prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej oraz korzystających z preferencyjnej podstawy wymiaru składek.

Likwidacja KRUS nie spowoduje oszczędności, a nawet jeśli chodzi o koszty obsługi ubezpieczeniowej, może spowodować ich wzrost. Koszty obsługi ubezpieczonych w KRUS są niższe niż w ZUS. Wynosiły one w 2014 r. odpowiednio: (590 408 000 zł ÷ 1 199 600) – 492 zł w KRUS i (4 200 000 000 zł ÷ 7 261 900) – 578 zł w ZUS.

Wypływająca z przeprowadzonych analiz apologetyka działalności oraz funkcjonowania KRUS nie oznacza, że nie należy dokonywać w systemie ubezpieczenia społecznego rolników żadnych zmian. Dotyczyć one jednak powinny:

1. Sterowania przepływem ziemi z gospodarstw rolników otrzymujących świadczenia emerytalno-rentowe do innych gospodarstw w celu poprawy struktury agrarnej.
2. Uszczelnienie systemu i zmiany dotychczasowego podlegania pod ubezpieczenie KRUS. Tak jak wspomniano, obliczanie dochodów rolniczych wiązać się będzie z wieloma problemami, nie mniej warto by je podjąć w celu przyjęcia kryterium dochodowego wejścia do systemu KRUS. Można by rozważyć, że tym kryterium mógłby być poziom dochodów odpowiadający minimalnemu wynagrodzeniu w gospodarce narodowej. Tym samym wśród podatników i ubezpieczonych nie byłoby powodów do заниżenia podstawy opodatkowania – czyli dochodu rolniczego.
3. Przekształcenie Funduszu Składowego w towarzystwo ubezpieczeniowe, które mogłoby prowadzić także ubezpieczenia majątkowe w rolnictwie i korzystać z dopłat budżetowych do nich.

Literatura

1. Baer-Nawrocka A., *Kwestia parytetu dochodów rolniczych a polityka rolna Unii Europejskiej*, IX Kongres Ekonomistów Polskich, Warszawa, PTE, 28-29 listopada 2013.
2. Czyżewski A., *Kwestia agrarna we współczesnej ekonomii – problemy i wyzwania* [w:] *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, red. P. Litwiniuk, Warszawa, FAPA, 2016.
3. Czyżewski B., Mrówczyńska-Kamińska A., *Przepływy międzygałęziowe i podział rent w sektorze rolno-żywnościowym w Polsce w latach 1995-2005*, „Ekonomista” 2011, Nr 2.

4. Grędański F., *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, Warszawa, SGH, 2006.
5. Podstawka M., *Rolnicze ubezpieczenia społeczne i propozycje ich zmian*, Warszawa, Wyd. SGGW, 1998.
6. Strzelecka J., *Ubezpieczenia emerytalne rolników w wybranych krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*, „Biuro Studiów i Ekspertyz” 2004, Nr 1031.
7. *Sytuacja gospodarstw domowych w 2015 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*, Warszawa, GUS, 2016.
8. *Ubezpieczenie społeczne z tytułu wypadków przy pracy*, Warszawa-Toruń, ZUS, 2015.
9. „Ubezpieczenia społeczne. Teoria i praktyka” 2016, Nr 2 (129).
10. Ustawa z 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości, Dz. U. nr 38 poz. 166.
11. Ustawa z 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność państwa, Dz. U. nr 3 poz. 15.
12. Ustawa z 29 maja 1973 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność państwa za rentę i spłaty pieniężne, Dz. U. nr 21 poz. 118.
13. Ustawa z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, Dz. U. nr 33 poz. 140.

Why KRUS? Abstract

When principles of social security are discussed, the existence of a separate social security system for farmers is questioned. Some argue that farmers could be included into the universal system. Such people believe that agricultural production does not differ from any other type of production and that there are no reasons why a separate system should be maintained. It is hard to agree with such a position. The study includes a list of reasons why food production is different from other types of production. It is worth mentioning only one of such reasons here. Agricultural products and foods are special current assets, because they are single-use products used for on-going consumption. Apart from that, agricultural products and foods belong to such current assets without which no other effects of human activity can be achieved. Agricultural products and foods are indispensable in all other manufacturing processes. Therefore, they are products of specific nature and should be protected. Also producers should be covered by special protection.

The aim of the study is to present special features of agricultural pro-

duction and to characterize social insurance at KRUS in order to justify the existence of a separate social security system for farmers with the purpose of protecting and supporting them.

Hypothesis: due to historical grounds and the specific nature of agricultural and food production farmers should be included into a separate social security system which supports them.

Keywords: farm, KRUS, farmer, social insurance.

*Andrzej Czyżewski **

KRUS a Państwo w budżetach rolnych Polski w długim okresie (część 1)

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza budżetów rolnych Polski w latach 1989-2016 dla oceny wielkości i struktury środków przeznaczonych na realizację polityki społecznej wobec rolników w Polsce, w postaci wydatków na Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) oraz współzależności z podstawowymi wskaźnikami makroekonomicznego rozwoju gospodarki kraju. Wskazano również na ekonomiczne i społeczne przesłanki ewentualnej reformy systemu ubezpieczeń społecznych rolników oraz relacje KRUS z Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Opracowanie jest syntezą wieloletnich prac autorów dotyczących KRUS w budżetach rolnych.

Słowa kluczowe: Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), wydatki budżetowe, UE.

* **Andrzej Czyżewski**, prof. dr hab., Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu. Artykuł powstał we współpracy z dr hab. **Anną Matuszczak**, prof. UE, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.

Wstęp¹

Ustawa z 20 grudnia 1990 r., która powołała do życia Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), pozwoliła na przejście rozproszonych wcześniej obowiązków z zakresu rolniczych ubezpieczeń społecznych oraz podjąć nowe zadania, nierealizowane dotąd przez żadną instytucję ubezpieczeniową w Polsce. Od tej pory system ubezpieczeń rolniczych zbliżył się istotnie do systemu ubezpieczeń pracowniczych. Tym samym została uzupełniona luka dotycząca kategorii świadczeń i zasad ich przyznawania rolnikom indywidualnym². Jednocześnie powstało istotne wobec sektora rolno-żywnościowego zobowiązanie, które musiał udźwignąć budżet państwa. Ważną i wartą podkreślenia przesłanką był fakt, iż w okresie transformacji ustrojowej po 1989 r. to rolnictwo i KRUS przejęły znaczną część kosztów dotyczących zmian społeczno-ekonomicznych. To z działań pozarolniczych, restrukturyzując zatrudnienie, zwolniono w pierwszej kolejności tzw. chłoporobotników, których przyjęło rolnictwo i wieś. Osoby te, wracając do swoich – nawet małych gospodarstw, w myśl przepisów nie nabywały statusu bezrobotnych, tym samym nie otrzymywały stosownych zasiłków. A zatem system KRUS przejął ciężar ubezpieczenia i zabezpieczenia tych osób³. Warto też dodać, iż w okresie transformacji polskiej gospodarki, szczególnie w jej pierwszym okresie, świadczenia wypłacane przez KRUS były na wsi podstawowym świadczeniem socjalnym podtrzymującym egzystencję nie tylko rolniczych emerytów i rencistów, lecz także całych rodzin chłopskich⁴. Jeszcze niedawno statystyki wskazywały, iż w przeciętnym gospodarstwie domowym rolników świadczenia społeczne i socjalne, zwłaszcza z KRUS, stanowiły wyższy odsetek ich łącznych dochodów niż dochody z produkcji rolnej. Zatem to właśnie emeryt lub rencista zamieszkały w takim gospodarstwie przejął rolę głównego żywiciela rodziny. Szacuje się, że aż 28% ludności wiejskiej utrzymuje się ze świadczeń społecznych, jednocześnie łagodząc w ten sposób biedę, która dotyczy 3-4 mln ludzi⁵. Przeto warto przyjrzeć się bliżej problemowi KRUS w kontekście budżetów rolnych analizowanych w długim okresie, tj. w la-

¹ Na podstawie A. Czyżewski, A. Matuszczak, *KRUS w budżetach rolnych w długim okresie*, Wrocław, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2015, s. 30-41.

² S. Prutis, *Rolnicy indywidualni*, Warszawa, Wydawnictwa Prawnicze PWN, 1999.

³ M. Podstawka, *Mity i prawdy o Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2010, Nr 37, s. 9.

⁴ J. Wilkin, *KRUS posiadaczy ziemskich*, „Gazeta Wyborcza”, 16.03.2010.

⁵ A. Hryniewicz, *KRUS jest dobry a nie zły*, „Gazeta Wyborcza”, 10.02.2010.

tach 1989-2016, w celu oceny wielkości i struktury środków przeznaczonych na realizację polityki społecznej wobec rolników w Polsce, w postaci wydatków na KRUS oraz współzależności z podstawowymi wskaźnikami makroekonomicznego rozwoju gospodarki kraju. Innym wymiarem prowadzonych rozważań jest wskazanie na ekonomiczne i społeczne przesłanki ewentualnej reformy systemu ubezpieczeń społecznych rolników oraz ukazanie relacji KRUS z Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Opracowanie jest syntezą wieloletnich prac autorów dotyczących KRUS w budżetach rolnych, publikowanych w ogólnopolskich periodykach, a także materiałów niepublikowanych w postaci ekspertyz.

Wydatki na sektor rolny w budżecie Polski w długim okresie (1989-2016)⁶

Okres przed akcesją Polski do EU

Analiza udziału wydatków na sektor rolny w wydatkach budżetu państwa w badanym okresie wskazuje, iż integracja z UE była kluczowa dla zmian tendencji w postrzeganiu przez decydentów jego finansowania. Do 2003 r. opinie o ustawach budżetowych⁷ napawały pesymizmem. Istniały przesłanki, by sądzić, iż nieracjonalne schładzanie koniunktury po 1997 r. postawiło rolnictwo w obliczu narastającego kryzysu. De facto od początku transformacji gospodarczej w Polsce trudno było uznać, że rolnictwo było priorytetem w polityce rządu. Jak wskazuje rysunek 1, udział wydatków na sektor rolny w wydatkach budżetowych wykazywał tendencje stagnacyjne, z niebezpiecznymi spadkami jak w 2002 r. do poziomu poniżej 2% (por. rys. 1). Można uznać, że średni udział wydatków na sektor rolny w analizowanym okresie na poziomie 2,36% obrazował podejście do

⁶ A. Czyżewski, A. Matuszczak, *Budżet rolny Polski przed wstąpieniem do UE i po akcesji. Poziom, dynamika, tendencje* [w:] *Polska wieś 2014: raport o stanie wsi*, red. I. Nurzyńska. W. Poczta, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2014, s. 225-255.

⁷ A. Czyżewski, *Opinie o projektach ustaw budżetowych na lata 1997-2015 w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych*, Dział 0.10, część 32, 33, 35 oraz pozostałe części dotyczące rolnictwa, sporządzone na zamówienie Kancelarii Senatu, Biuro Informacji i Dokumentacji, Dział Informacji i Ekspertyz.

prowadzonej polityki rolnej w tym czasie. Po względnie dobrej koniunkturze dla rolnictwa w latach 1991-1997, nastąpiło wyraźne załamanie w finansowaniu celów budżetu rolnego. Ponadto bywało, że nie wydzielano bądź nie wykorzystywano środków budżetowych na realizację wielu uchwalonych wcześniej celów. Czynione przez lata zaniechania świadczyły o postępującej marginalizacji problemów rozwoju rolnictwa, wsi i rynków rolnych w kolejnych budżetach państwa. Do 2003 r. sytuacja ekonomiczna gospodarstw rolnych wobec pozarolniczego otoczenia nie ulegała poprawie, przeciwnie, dystans cywilizacyjny dla większości z nich wzrastał, a degradacja pogłębiała się. Przewidywane w ustawach budżetowych nakłady nie były w stanie załagodzić podstawowych problemów rolnictwa i wsi w Polsce, takich jak chociażby dysparytet dochodów, wykształcenia czy stanu infrastruktury społecznej. Największym jednak problemem był brak systemowych rozwiązań na rzecz wsparcia przemian strukturalnych w badanym sektorze, które pośrednio mogłyby dać szansę wzrostu dochodów producentów rolnych⁸.

Nie wspierano także dostatecznie procesów inwestycyjnych, co w sposób trwały osłabiało procesy reprodukcji w rolnictwie poprzez niską stopę składników majątkowych. Nie było szansy na realizację sprawdzonej w wysokorozwiniętych krajach zasady – przez wzrost dochodów i inwestycji w rolnictwie oraz na wsi do szybszych zmian strukturalnych. Zatem trudno było mówić o dostosowywaniu struktur rolnych do wymogów nowoczesnej gospodarki rynkowej.

Okres po akcesji Polski do EU

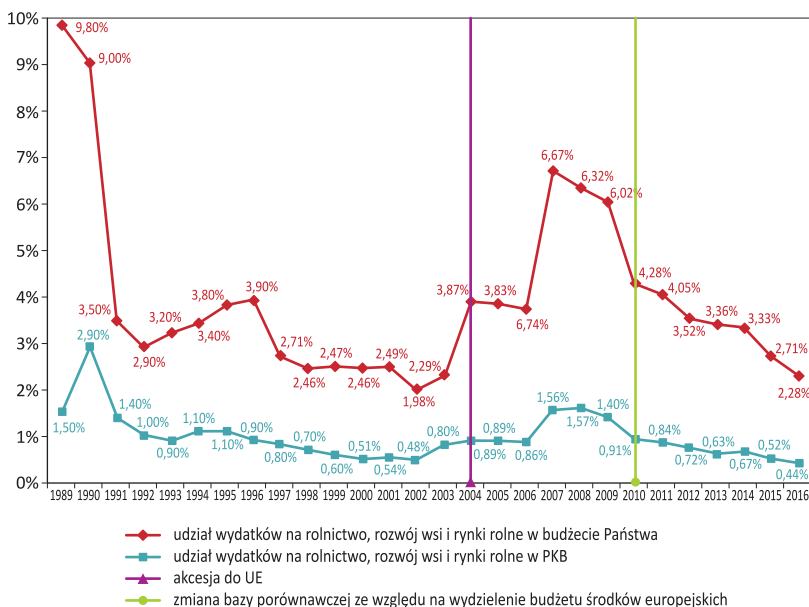
Bezpośrednio przed akcesją Polski do UE mówiono, że rolnictwo polskie i wieś mają już za sobą okres tzw. „konstruktywnej destrukcji”⁹. Od 2003 r. notuje się wyraźne „odbicie” w postaci trwałego, realnego wzrostu wydatków budżetowych na sektor rolny, co zmieniło dotychczasowe

⁸ Niestabilność gospodarcza wpływała na procesy rozwojowe sektora, co odzwierciedlało się także w sytuacji dochodowej rolników, od której z kolei zależała ich zdolność do sprostanania konkurencji na rynkach krajowych i zagranicznych. W wyniku tego rolnicy, poprzez mechanizm rynkowy, realizowali (w formie dochodów pierwotnych) około 75-77% wytworzonej wartości dodanej brutto. Uwzględnienie podatków i obowiązujących świadczeń koryguje tę wielkość do 2/3. Oznacza to, że około 33% wytworzonej wartości dodanej przejmowana była przez część nierolniczą gospodarki. A. Czyżewski, *Rola polityki makroekonomicznej w kształtowaniu warunków zrównoważonego rozwoju rolnictwa* [w:] *Współczesne problemy agrobiznesu w Polsce*, red. A. Czyżewski, „Zeszyty Naukowe AE” 2001, Nr 13, s. 11.

⁹ A. Czyżewski, *Opinie o projektach ustaw budżetowych na lata 1997-2015*, op. cit.

tendencje (por. wykres 1). Po raz pierwszy pojawiła się szansa na bezpośrednią poprawę sytuacji dochodowej krajowych producentów rolnych oraz procesów reprodukcji w ich gospodarstwach.

Wykres 1. Udział wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne w budżetach państwa oraz PKB w latach 1989- 2016 (w %)



* Porównania do poprzednich lat odnoszą się do zapisów w ustawach budżetowych.

** Wydatki na sektor rolny od 1989 r. do 2000 r. to wydatki na: Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Agencję Rynku Rolnego (ARR), Agencję Restrukturyzacji i Rozwoju Rolnictwa (ARiMR), budżety wojewodów w zakresie rolnictwa, rezerwy celowe. Po 2000 r. na: rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne wraz z budżetami wojewodów oraz rezerwami celowymi z pominięciem środków na współfinansowanie i prefinansowanie celów i programów unijnych, a także KRUS.

*** W 1989 r. PKB wyniósł 118 318,7 mld zł, zaś wydatki budżetowe ogółem 18 204,1 mld zł, w tym na sektor rolny 1 782,5 mld zł, stąd wysoki udział wydatków sektorowych w wydatkach budżetu państwa. Podobnie wielkości te kształtowały się w 1990 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Wykonania Ustaw Budżetowych na rok 1996 (s. 2-8), 1997 (s. 2-8), 1998 (s. 2-9), 1999 (s. 2-8), 2000 (s. 2-14), 2001, 2002, 2003, 2004, oraz A. Czyżewski, *Opinia o budżecie na 2002 r. w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych*, „Wies Jutra” 2002, Nr 3, s. 2-5; A. Czyżewski, *Opinia o ustawie budżetowej na 2003 r. w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych*, Druk Sejmowy nr 918, „Wies Jutra” 2003, Nr 1(54); A. Czyżewski, *Opinia o ustawie budżetowej na 2004 r. w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych*, „Wies Jutra” 2004, Nr 1; A. Czyżewski, *Opinia o ustawie budżetowej w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych odpowiednio na 2005, 2006, 2007, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016*, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych Kancelarii Senatu RP.

Przełamywanie sytuacji recesyjnej w Polsce dokonywało się między innymi poprzez poprawę warunków makroekonomicznych funkcjonowania gospodarki. W takich warunkach dostrzegano szanse na zahamowanie rosnącej degradacji polskiego rolnictwa oraz wsi. Zwiększone nakłady budżetowe nie były oczywiście w stanie od razu rozwiązać podstawowych problemów sektora rolnego, gdyż wymaga to wielu lat konsekwentnej polityki rolnej.

Jak wspomniano wyżej, jeszcze w 2002 r. udział wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne w wydatkach budżetowych wynosił 1,98%. Można więc przyjąć, iż w stosunku do okresu poprzedzającego członkostwo Polski w UE udział ten w 2009 r., tzn. po pięciu latach członkostwa, był bliski potrojeniu. Istotne jest, że poziom dotychczasowej absorpcji dostępnych dla gospodarstw rolnych i samorządów gminnych środków unijnych był na tyle wysoki (i rośnie), iż teza o efektach netto w rozliczeniach z UE w odniesieniu do sektora rolnego w Polsce nie budzi najmniejszych zastrzeżeń. Tym samym należy odnotować, iż bieżący i długofalowy wpływ unijnych instytucji i struktur na sytuację ekonomiczną i społeczną polskiego rolnictwa, rynków rolnych, wsi i obszarów wiejskich jest wiodący i kluczowy dla dalszego rozwoju.

Wspomnieć należy, iż po 2010 r. sytuacja uległa zmianie, ale jedynie z rachunkowego punktu widzenia – nastąpiła zmiana w funkcjonowaniu budżetu rolnego, gdyż Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), przejął obsługę utworzonego 1 stycznia 2010 r. budżetu środków europejskich i przez to stał się centralną instytucją obsługującą dochody i wydatki powstające w rozliczeniach z UE. Skutkiem było oddzielenie tych środków od dochodów, wydatków i deficytu krajowego budżetu. Tym samym tylko w wymiarze rachunkowym nastąpiło obniżenie udziału wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne po 2010 r. (por. rys. 1), gdyż faktycznie wydatki na te tytuły wraz z budżetami wojewodów oraz rezerwami celowymi były w kolejnych latach realnie wyższe.

Analiza udziału wydatków na sektor rolny w wydatkach budżetowych ogółem w długim okresie badawczym upoważnia do wniosku, iż w okresie przed przystąpieniem Polski do UE, wydatki na badany sektor były relatywnie niskie i wynosiły średniorocznie ok. 2,5% wydatków ogółem, co jak wspomniano, nie pozwoliło na efektywne wsparcie inwestycji w badanym sektorze czy jego modernizację, jednocześnie nie sprzyjało to poprawie parytetu dochodów rolniczych. Stwierdzić także należy, że przed integracją Polski z UE wydatki budżetu państwa ogółem rosły szybciej aniżeli wydatki na sektor rolny. Można także zauważyć, że wydatki na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne są względnie silnie dodatnio skorelowane z wydatkami budżetowymi państwa ogółem¹⁰.

¹⁰ A. Czyżewski, A. Matuszczak, *Krajowy i unijny budżet rolny dla Polski. Próba określenia proporcji, współzależności oraz efektów dla sektora rolnego* [w:] *Ocena projekcji budżetowych UE dotyczących kolejnego okresu programowania w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej. Program Wieloletni 2011-2014*, red. B. Wieliczko, Warszawa 2011.

Po integracji wydatki na sektor rolny intensywnie wzrosły i osiągnęły średnio poziom blisko 5%. Ten wydatny wzrost był spowodowany koniecznością zwiększenia finansowania krajowego (w ramach współ- i prefinansowania), by możliwe było pozyskanie środków unijnych. Zauważalna jest także wyższa dynamika wydatków na sektor rolny aniżeli budżetu ogólnokrajowego (mimo że ta ostatnia także „przyspieszyła”, co związane było z wejściem we wzrostową fazę cyklu koniunkturalnego). Od 2009 r. notowany jest spadek wydatków zarówno w budżecie ogólnokrajowym, jak i w badanym sektorze. Jednakże przyczyny tych spadków są rozbieżne. Wydatki z budżetu ogólnokrajowego obniżyły się nieznacznie w związku z wygaszeniem dynamicznego wzrostu gospodarczego, uwarunkowanego globalnym kryzysem finansowym. Niemniej nie zarysowuje się tu tendencja spadkowa, co potwierdza rosnący ich poziom w 2011 r. Natomiast wyraźny spadek wydatków na sektor rolny jest w dużej mierze pozorny ze względu na wcześniej wspomniany fakt, iż w wydatkach na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne do 2010 r. była uwzględniana kwota związana z pożyczką na prefinansowanie Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Od 2010 r. wydzielenie tej kwoty w ramach Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) skutkuje niemożliwością bezpośrednich porównań wydatków na różne tytuły sprzed 2010 r. Jednak stanowczo należy podkreślić, że od roku przystąpienia do UE notuje się wyraźny, trwały i realny wzrost wydatków budżetowych na sektor rolny, co odwraca dotychczasowe tendencje, o czym była mowa wyżej. Naturalnie, jest to także bezsprzeczna determinanta poprawy sytuacji dochodowej gospodarstw rolnych i wsparcie ich możliwości reprodukcyjnych. Można także powiedzieć, że osiągnięcie pewnego, wyższego poziomu wydatków (również dochodów) budżetowych ogółem pozwoliło zauważyć, iż sektor rolny jest także ważnym celem finansowania budżetowego. Zatem potwierdza się teza, że w bogacących się gospodarkach rolnictwo się kurczy, wnosząc mniej do PKB, ale nie słabnie, gdyż zrozumienie ułomności procesów reprodukcji w nim zachodzących i konieczności zwrotu nadwyżki ekonomicznej, która „wycieka” do jego otoczenia, oznacza jej retransfer przez mechanizm budżetowy.

Makroekonomiczne determinanty funkcjonowania KRUS

Omawiane zjawiska mają swoje uwarunkowania makroekonomiczne, które podlegały względnie radykalnym zmianom w badanym okresie. Rok 2016 zamykamy istotnie wygaszoną inflacją, która przez ostatnie dwa lata

przekształciła się w deflację, stabilizacją koniunktury na relatywnie wysokim poziomie oraz utrzymującym się nadal pozytywnym trendem stopy bezrobocia (por. wykres 2). Jednak na początku transformacji gospodarczej Polski (tj. po 1989 r.) warunki makroekonomiczne nie były sprzyjające. W wyniku przekształceń systemowych rolnicy dotkliwie odczuli drastyczny spadek realnych dochodów. Bezpośrednio przed 1989 r. nożyce cen zwięzły się na korzyść gospodarstw rolnych – ceny produktów rolnych rosły znacznie szybciej aniżeli środków do ich produkcji, które były jeszcze kontrolowane i subsydiowane. Jednak po 1990 r. sytuacja odwróciła się radykalnie – zliberalizowano ceny. Na skutek wysokiej inflacji relacja cen produktów sprzedawanych przez rolników do nabywanych przez nich obniżyła się do drastycznego poziomu 37% (w latach 1990-1992 w stosunku do 1989 r.). Właśnie wtedy, poprzez mechanizm cenowy, nastąpił znaczący transfer dochodu wytwarzanego w rolnictwie do sektorów pozarolniczych¹¹. Korzystne dla rolnictwa relacje cenowe obserwowane były w latach: 1992, 1994-1995 i 2000. W pozostałych okresach były one ujemne, co sprzyjało odpływowi do otoczenia wytworzonej w rolnictwie nadwyżki ekonomicznej. Należy pamiętać, iż istnieje ścisły, wprost proporcjonalny związek pomiędzy parytetem dochodów rolniczych do pozarolniczych a indeksem nożyc cen; nie zawsze zaś dodatnia korelacja występuje pomiędzy dochodami a wskaźnikiem produkcji brutto. Dowodem na to jest fakt, iż to właśnie nożyce cen w latach 90-tych były jednym z podstawowych czynników pogorszenia sytuacji dochodowej producentów rolnych w odróżnieniu od pozostałych działów gospodarki narodowej, w których spadek dochodów związany był głównie z sytuacją produkcyjną¹². Jednocześnie w całej pierwszej dekadzie transformacji gospodarki Polski dochody rolnicze były trwale niższe niż pozarolnicze. Sytuacja ta uległa wyraźnej poprawie w kolejnych latach, kiedy parytet dochodów rolniczych względem pozarolniczych wzrósł, głównie dzięki dopłatom bezpośrednim w ramach wspólnej polityki.

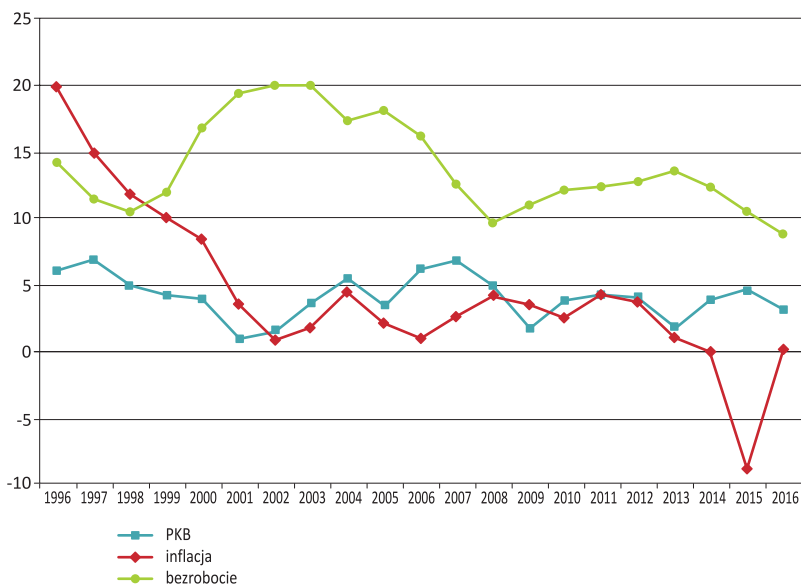
Na początku badanego okresu miało miejsce istotne przeludnienie wsi, a także wzrost bezrobocia ukrytego na skutek powrotu chłoporobotników z miasta na wieś oraz radykalnego zmniejszenia zatrudnienia w PGR-ach

¹¹ J.St. Zegar, *Dochody rolników [w:] Rolnictwo polskie w okresie transformacji systemowej (1989-1997)*, Warszawa 1998, s. 191.

¹² Np. udział dochodów z produkcji rolnej w dochodach rolniczych ogółem obniżył się z 77% w 1990 r. do 41% w 2001 r. W tym okresie dochód z zarobkowania zwiększył się z 11% do 25%, zaś dochód z tytułu świadczeń społecznych – z 6% do 24% (por. J.St. Zegar, *Dochody rolników [w:] Rolnictwo polskie w okresie transformacji systemowej (1989-1997)*, Warszawa 1998, s. 19 oraz J. Zarzecki, *Sytuacja dochodowa rolnictwa chłopskiego w okresie rynkowej transformacji gospodarki*, „Wieś i Rolnictwo” 1996, Nr 2, s. 19.

i rolniczych spółdzielniach produkcyjnych. Wynikało to z ogólnie negatywnej tendencji charakteryzującej rynek pracy w latach 1990-1993. Później tendencja się odwróciła (por. wykres 2) – rejestrowane bezrobocie obniżyło się, na co niewątpliwie wpłynęła poprawiająca się koniunktura w drugiej połowie lat 90-tych. Najniższy poziom bezrobocia w okresie transformacji gospodarki Polski zanotowano w 1998 r., 2008 r. i 2016 r. Niemniej narastające od początku transformacji bezrobocie w rolnictwie oraz brak perspektyw odwrócenia tej negatywnej tendencji były dowodem nasilania się kryzysu w sektorze rolnym. Gospodarka chłopska generowała bezrobocie utajone, co objawiało się tym, iż gospodarstwa rolne nie były w stanie zapewnić pracy wszystkim członkom rodziny chłopskiej. Szacuje się, że w latach najwyższego rejestrowanego bezrobocia w Polsce (2000-2003) na wsi mieszkało ponad 1/4 zarejestrowanych bezrobotnych, oraz dodatkowo ok. 1,7 mln osób stanowiących ukrytych bezrobotnych (są to osoby nie znajdujące zatrudnienia w gospodarstwach o prawie zerowej wydajności pracy)¹³.

Wykres 2. Wybrane wskaźniki makroekonomiczne (PKB, inflacja, bezrobocie) dla Polski z lat 1996-2016 (w %)



Źródło: GUS.

¹³ A. Woś, *Rolnictwo w obliczu narastającego kryzysu*, Warszawa 2000, s. 37.

Należy zwrócić uwagę, iż bezrobocie na wsi jest problemem rodzin chłopskich, ale z punktu widzenia całego społeczeństwa (w okresie krótkim) jest ono korzystnym rozwiązaniem¹⁴, gdyż faktycznie koszt utrzymania osób bezrobotnych przesuwany jest na rodzinę chłopską, czyli nie obciąża całego społeczeństwa. Chodzi zarówno o rzeczywiste, bieżące koszty, jak i koszty alternatywne równe kosztom nowych miejsc pracy, jakie należałoby stworzyć dla bezrobotnych w sektorach pozarolniczych. Naturalnie, z punktu widzenia pojedynczego gospodarstwa rolnego, jest to niekorzystne głównie ze względu na zmniejszające się zdolności akumulacyjne, a tym samym inwestycyjne oraz wzrastającą rolę świadczeń socjalnych w tych gospodarstwach¹⁵. Obecny stan koniunktury gospodarczej, przy względnie wysokim wroście gospodarczym i relatywnie niskim wskaźniku inflacji stwarza stosunkowo niekorzystne warunki dla sektora rolnego. Wiadomym jest, iż popyt i wydatki na produkty rolno-żywnościowe, w warunkach rosnącego PKB, nie rosną ze względu na relatywnie wysoką sztywność dochodową popytu na te artykuły. Jednocześnie można uznać, że okres ten jest niekorzystny ze względu na rozwierające się nożyce cen, gdyż ceny artykułów nabywanych maleją wolniej (bądź też rosną szybciej) aniżeli sprzedawanych przez producentów rolnych. Zjawiska te dosyć dotkliwie były odczuwane zwłaszcza w ostatnich dwóch latach deflacji, którą w istotny sposób „napędzały” spadające ceny żywności. Nadzieję budzi spadająca stopa bezrobocia, która ułatwia przemiany strukturalne na wsi, dając możliwość odpływu uwalnianych dotychczas czynnych w rolnictwie zasobów pracy, gdyż kreowane warunki makroekonomiczne stwarzają alternatywy zatrudnienia. Po wyraźnym spadku, którego przyczyną było otwarcie europejskich rynków pracy, poziom bezrobocia ustabilizował się na poziomie, o którym trudno powiedzieć, że jest naturalnym (ok. 11%)¹⁶, by następnie spaść w 2016 r. do najniższego w historii polskiej transformacji (ok. 9%). Dodać jednak należy, że poziom bezrobocia jest wysoce zróżnicowany regionalnie, co przejawia się np. trzykrotnie wyższym wskaźnikiem bezrobocia aniżeli przeciętnie w kraju w niektórych powiatach, charakteryzujących się stosunkowo niskim stopniem uprzemysłowienia, a jednocześnie będącymi rejonami typowo rolniczymi. Poza tym bezrobotni z obszarów wiejskich są zazwyczaj nisko wykształceni, niemobilni oraz pozostają długotrwale bez pracy.

¹⁴ A. Woś, *Rolnictwo polskie wobec procesów globalnych w gospodarce*, Warszawa 2001, s. 46.

¹⁵ A. Czyżewski, A. Henisz-Matuszczak, *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski; Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych*, Poznań 2006, s. 95.

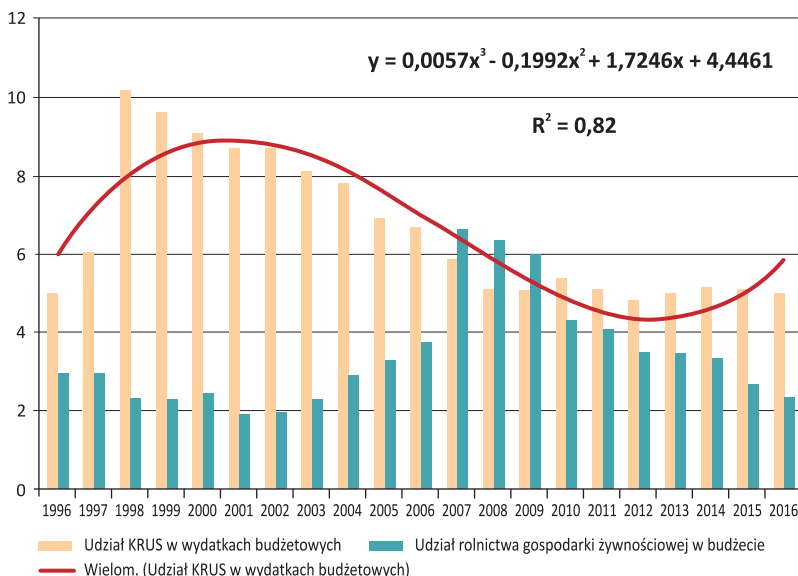
¹⁶ Przyjmuje się, że w gospodarkach rozwiniętych poziom bezrobocia naturalnego wynosi 4-5%. Szacunki dotyczące gospodarki polskiej wskazują na poziom 7-8%.

Budżetowe finansowanie KRUS

Okres przed akcesją Polski do UE

Szczególną pozycję w strukturze wydatków w krajowych budżetach rolnych zajmuje Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) – po pierwsze, są to nominalnie wydatki największe, po drugie, podlegają one wyraźnym zmianom (por. wykres 3). Przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej (UE) udział wydatków na rolnictwo i gospodarkę żywnościową wraz z KRUS, traktowanych łącznie, wynosił odpowiednio w 1991 r. – 3,8%, w 1992 r. – już 9,5%, nie zmieniając szczególnie swojego poziomu w kolejnych latach.

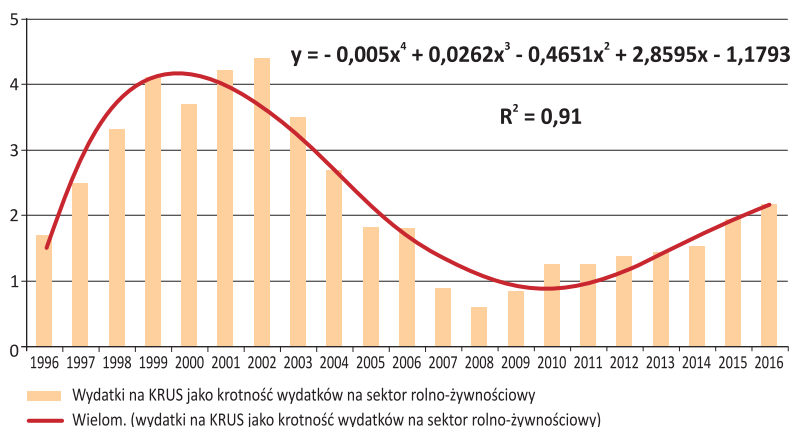
Wykres 3. Nakłady przeznaczane na rolnictwo i gospodarkę żywnościową oraz KRUS w latach 1996-2016 w mln zł jako udział w wydatkach budżetowych ogółem (w %)



Źródło: Jak w wykresie 1.

Także proporcja wydatków na rolnictwo i gospodarkę żywnościową oraz KRUS w latach 1990-2002 istotnie zwiększyła się na rzecz wydatków socjalnych. Już w 1992 r. udział ten był 2,3-krotnie większy od wydatków na rolnictwo i gospodarkę żywnościową, by w kolejnych kilku latach kształtować się na zbliżonym poziomie. Natomiast od 1997 r. obserwuje się wzrost tego udziału do 2,5-krotności, a następnie w 1998 r. do 3,2-krotności, w 1999 r. do 4,1-krotności, zaś w 2002 r. aż 4,4-krotności¹⁷ (por. wykres 4). Jest to wymowny dowód na wysoką i utrzymującą się socjalizację wydatków budżetowych dotyczących ludności rolniczej oraz odkładanie w czasie problemu restrukturyzacji polskiego rolnictwa w okresie przedakcesyjnym. Kwestia ubezpieczeń emerytalno-rentowych rolników wysuwała się wówczas na czoło wydatków budżetowych. Coraz częściej działało się to jednak kosztem przemian strukturalnych rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Niestety nie było to alternatywne rozwiązanie. Stawianie dylematu: socjalizować budżet rolniczy, czy wspierać przemiany strukturalne w omawianym sektorze, było fałszywe.

Wykres 4. Wydatki na KRUS jako krotność limitu wydatków na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne w latach 1996-2016



Źródło: Jak w wykresie 1.

¹⁷ A. Czyżewski, *Opinie o projektach ustaw budżetowych na lata 1997-2014 w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych*, Dział 0.10, część 32, 33, 35 oraz pozostałe części dotyczące rolnictwa, sporządzone na zamówienie Kancelarii Senatu, Biuro Informacji i Dokumentacji, Dział Informacji i Ekspertyz.

Przez długi czas należało i nadal należy wspierać jedno i drugie, robiąc to konsekwentnie, acz rozważnie, i nie substytuować wydatków na przemiany strukturalne rolnictwa i obszarów wiejskich wydatkami socjalnymi. Niestety rosnące w wielkościach bezwzględnych świadczenia na KRUS stały się konieczne, gdyż wynikały z wieloletnich zaniechań oraz zaniedbań. Były ceną odkładania w czasie przemian strukturalnych w polskim rolnictwie i na obszarach wiejskich. Jednocześnie koszty społeczne braku restrukturyzacji sektora rolno-żywnościowego rosły ze względu na fakt długookresowej niewydolności dochodowej gospodarstw rolnych.

Okres po akcesji Polski do UE

Rok 2003 był przełomowy ze względu na zauważalną zmianę w proporcjach udziału wydatków na rolnictwo, rozwój wsi oraz rynki rolne, o czym była mowa wyżej. Zmniejszył się udział wydatków o charakterze socjalnym. O ile w latach 2001-2002, jak wspomniano wyżej, był on ponad 4,4-krotnie wyższy od wydatków na rozwój sektora rolnego i wsi, to w 2003 r. relacja ta zmniejszyła się do 3,5-krotności, zaś od 2007 r., po raz pierwszy w badanym okresie, wielkość ta kształtowała się poniżej jedności, w 2008 r. było to 0,59, zaś w 2009 r. – 0,83. Można więc powiedzieć, iż 2003 r. przyniósł zahamowanie, wręcz zapoczątkował odwrócenie tendencji do socjalizacji wydatków budżetowych na rzecz wzrostu wydatków na przemiany strukturalne rolnictwa i na obszary wiejskie. W 2010 r. obserwujemy również istotną zmianę, która wynika głównie z kwestii rachunkowych (tj. utworzenia Budżetu Środków Europejskich), niemniej kolejne lata dowodzą względnej stabilizacji wydatków na KRUS co do ich poziomu. Proporcja wydatków na KRUS i z drugiej strony na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne po 2010 r. ponownie, acz nieznacznie rozwiera się na rzecz wydatków na KRUS. Warto jednak podkreślić, o czym już wspomniano, iż w okresie bezpośrednio przedakcesyjnym, tj. w latach 2001-2002 wydatki na KRUS były ponad czterokrotnie wyższe niż na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne (por. wykres 4). Natomiast w latach 2009-2016 udział ten wyniósł średnio ok. 145% w relacji do wydatków na cele rolnicze. Powyższe dowodzi także, iż rola wydatków na KRUS w budżecie rolnym Polski w długim okresie relatywnie spada. Na przestrzeni ostatnich 18 lat udział ten zmniejszył się blisko o połowę, przy czym po 2008 r. wynosił średnio 5,11% wydatków na rolnictwo, rozwój obszarów wiejskich i rynki rolne. Dodać także należy, iż w okresie przedakcesyjnym, tj. w latach 1998-2004 udział ten spadł o 1,46%, zaś w ciągu kolejnych 12 lat po akcesji Polski do UE (2004-2016) o dalsze 2,62%. Można więc sądzić, iż stymulacja funkcji

ekonomicznych budżetu rolnego Polski trwa nieprzerwanie od kilkunastu lat. Ostatnie jednak lata 2011-2016 przyniosły względny wzrost wolumenu wydatków na KRUS, co z jednej strony sugeruje, iż poziom ten zbliżył się do krytycznego progu wydatków społecznie zdeterminowanych, z drugiej zaś, iż tego rodzaju socjalizacja wydatków z krajowego budżetu rolnego nie ogranicza jego funkcji prorozwojowych, ze względu na aktywną w tym zakresie rolę Budżetu Środków Europejskich i wzrost PKB.

Uznać należy, że przedstawiona wyżej argumentacja przeczy tezie o potrzebie likwidacji KRUS. W minionych latach nasilił się bowiem proces uszczelniania zasad przyznawania świadczeń z tego tytułu¹⁸ i rezerwy w tym zakresie są nikłe. Zrównoważone wspieranie zarówno sfery ekonomicznej sektora rolnego, jak i socjalnej w gospodarstwach rolnych jest w obecnej sytuacji racjonalne zgodnie z zasadą, iż „dobra ekonomia” postuluje rozwiązania nie tylko efektywne ekonomicznie, lecz także społecznie adekwatne.

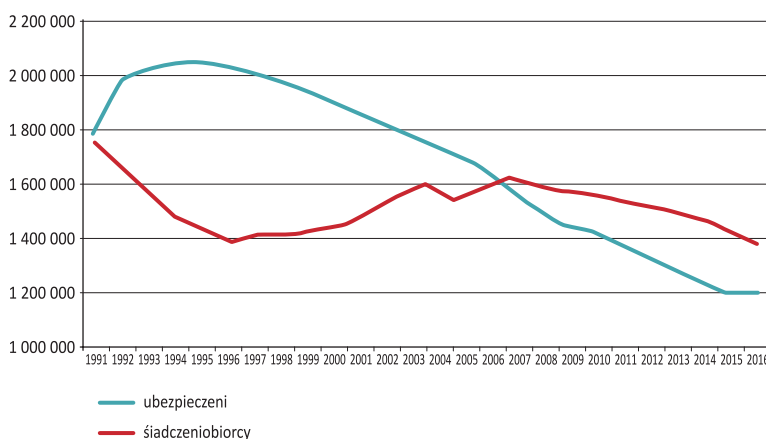
Redukcja środków na cele KRUS, skądinąd konieczna ze względu na potrzebę reformy tych świadczeń, ma jednak swoje granice i nie może wyprzedzać poprawy sytuacji dochodowej gospodarstw, która miała szansę ujawnić się dopiero pod koniec 2005 r. Stąd szczególnie ważne, by dochodowe skutki wzrostu składki na KRUS nie ujawniły się przedwcześnie. Wydaje się też, że po 2010 r. możliwości redukcji wydatków w istocie są już niewielkie, przeprowadzone zaś korekty w naliczaniu KRUS dostatecznie uszczelniły i ograniczyły odpływ środków poza rolnictwo. Jest oczywiste, że przez dłuższy czas trzeba będzie jeszcze wspierać zarówno sferę ekonomiczną, jak i socjalną w gospodarstwach rolnych, robiąc to rozważnie, w zgodzie z akceptowaną społecznie wizją przekształceń w obu sferach, tak jak to ma

¹⁸ Przykładowo, od 1 października 2009 r. w ramach „uszczelnienia” zwiększono udział rolników posiadających powyżej 50 ha przeliczeniowych użytków w finansowaniu systemu. Rolnikom tym bowiem podwyższono składkę emerytalno-rentową w następujący sposób: posiadaczom od 50 ha do 100 ha przeliczeniowych do 12% emerytury podstawowej i do 48% posiadaczom powyżej 300 ha. Pozostali płacą według dotychczasowych zasad, to jest 30% emerytury podstawowej kwartalnie. Zmianę tę należy uznać za pierwszy krok obciążający zamożniejszych rolników kosztami utrzymania systemu (obszar gospodarstwa to tylko jeden z czynników, obok kapitału i intensywności organizacyjnej, wpływających na jego wielkość ekonomiczną). Rozwiązanie to jednak należy traktować jako przejściowe, albowiem wielkość ekonomiczna i dochody z działalności rolniczej zależą nie tylko od ilości i jakości posiadanej ziemi. Obok ziemi wpływ na wynik ma zaangażowany kapitał oraz intensywność organizacyjna gospodarstwa. Zatem stosowniejszym byłoby wprowadzenie składek ustalanych od wielkości ekonomicznej (ESU), co obecnie nie jest możliwe ze względów rachunkowych. Por. W. Jagła, *System ubezpieczenia społecznego rolników, jego słabe i pozytywne cechy oraz kierunki zmian*, Warszawa 2013.

miejsce w wysokorozwiniętych krajach UE. Warto także podkreślić dwie kwestie: po pierwsze, że liczba osób, które podlegają ubezpieczeniu społecznemu rolników, prowadzących jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą od 1997 r. wzrosła trzykrotnie¹⁹, co może świadczyć o wielofunkcyjnym rozwoju obszarów wiejskich; po drugie, że po 2005 r. liczba ubezpieczonych przewyższyła liczbę świadczeniobiorców KRUS (por. wykres 5).

Wykres 5. Ubezpieczeni i świadczeniobiorcy w KRUS w latach 1991-2015

Podstawowymi czynnikami mającymi wpływ na kształtowanie się liczby



Źródło: KRUS, <http://www.krus.gov.pl/krus/krus-w-liczbach/porownanie-liczby-ubezpieczonych-i-swadczeniobiorcow-krus>, dostęp 5.01.2016.

osób ubezpieczonych i świadczeniobiorców były dynamika struktury demograficznej ludności oraz wskaźnika zatrudnienia. W początkach funkcjonowania KRUS²⁰ ubezpieczeniem społecznym rolników objętych było średnio ok. 1 750 tys. osób. Zmiany na przestrzeni lat w ustawodawstwie spowodowały w kolejnych pięciu latach spadek liczby ubezpieczonych – w 1996 r. objętych ubezpieczeniem było ok. 1 387 tys. osób i w stosunku do 1991 r. liczba ta spadła o ok. 20,1%. Wpływ na to miały różne czynniki, m.in.: podejmowanie przez rolników dodatkowej pracy poza rolnictwem,

¹⁹ KRUS, <http://www.krus.gov.pl/krus/krus-w-liczbach/dane-o-prowadzacych-pozarolnicza-dzialalnosc-gospodarcza>, dostęp 5.01.2016.

²⁰ Z początkiem, czyli od 1 stycznia 1991 r., kiedy to weszła w życie ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników.

rodzącej obowiązek ubezpieczenia w powszechnym systemie ubezpieczeń (ZUS), uzyskiwanie uprawnień do świadczenia emerytalnego i rentowego, zmiana przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu umożliwiającą rolnikom zwolnionym z pracy, którzy posiadają gospodarstwo rolne do 2 hektarów przeliczeniowych uzyskanie zasiłku dla bezrobotnych. Trend ten odwrócił się w 1996 r., kiedy to liczba ubezpieczonych zaczęła wzrastać, co było związane z obowiązkiem zgłaszania się do ubezpieczenia osób, które rozpoczęły działalność rolniczą nabywając gospodarstwa rolne m.in. od rolników uzyskujących unijne renty strukturalne, z ustaniem prawa do okresowych rent rolniczych z tytułu niezdolności do pracy lub z powodu pozyskania innego źródła utrzymania poza prowadzeniem działalności rolniczej. Ponadto na wzrost liczby ubezpieczonych wpłynął obowiązek obejmowania ubezpieczeniem emerytalno-rentowym beneficjentów rent strukturalnych, aż do osiągnięcia przez te osoby wieku emerytalnego²¹.

Dokończenie artykułu w następnym numerze.

Literatura

1. Czyżewski A., *Budżet 2000: odrabianie zaległości*, „Top Agrar Polska” 2000, Nr 2.
2. Czyżewski A., *Opinia o budżecie i ustawie budżetowej na 2001 r. w części dotyczącej rolnictwa, łowiectwa, obszarów wiejskich oraz gospodarki żywnościowej*, Druk Senacki nr 562, Dział Ekspertyz Biura Informacji i Dokumentacji Senackiej, Warszawa 2001.
3. Czyżewski A., *Opinia o budżecie na 2002 r. w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych*, „Wieś Jutra” 2002, Nr 3.
4. Czyżewski A., *Opinia o ustawie budżetowej na 2003 r. w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych*, Druk Sejmowy nr 918, „Wieś Jutra” 2003, Nr 1.
5. Czyżewski A., *Opinia o ustawie budżetowej na 2004 r. w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych*, „Wieś Jutra” 2004, Nr 1.
6. Czyżewski A., *Opinia o ustawie budżetowej na 2005 r. w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych. Dział 010, cz. 32, 33, 35 oraz w pozostałych częściach dotyczących rolnictwa, a także sytuacji finansowej ARR, ARiMR, ANR oraz CFOGO*, Druk Sejmowy nr 3293, „Wieś Jutra” 2005, Nr 1 oraz „Top Agrar Polska”.
7. Czyżewski A., *Opinia o ustawie budżetowej na 2006 r. wraz z autopoprawką*

²¹ Z uwzględnieniem wyjaśnień Dyrektor Biura Komunikacji Społecznej KRUS M. Lewandowskiej, Warszawa styczeń 2011.

- w części dotyczącej rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych. Dział 010, cz. 32, 33, 35 oraz w pozostałych częściach dotyczących rolnictwa, a także sytuacji finansowej ARR, ARiMR, ANR oraz CFOGO, „Wies Jutra” 2006, Nr 1.
8. Czyżewski A., *Stanowisko w sprawie KRUS* [w:] A. Wrutniak, *Reformy na zdrowie*, „Rolnik dzierżawca” 2010, Nr 12.
 9. Czyżewski A., Henisz-Matuszczak A., *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski; Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych*, Poznań, Wydawnictwo AE, 2006.
 10. Czyżewski A., Matuszczak A., *KRUS w budżetach rolnych w długim okresie*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2015, s. 30-41.
 11. GUS, *Rocznik Statystyczny RP* 2013.
 12. Hrynkiewicz J., *KRUS jest dobry a nie zły*, „Gazeta Wyborcza”, 10.02.2010.
 13. *Misja Banku Światowego w KRUS, Raport Gerry'ego Fitzpatricka*, oprac. M. Lewandowska, http://www.krus.gov.pl/fileadmin/ moje_dokumenty/obrazki/kwartalnik/26_27.pdf.
 14. Musiał D., *Zróźnicowanie ubezpieczeń społecznych rolników w wybranych krajach Europy*, „Roczniki Ekonomiczne KPSW” 2014, Nr 7.
 15. Piątkowski K., *SVB – Zakład Ubezpieczenia społecznego rolników austriackich*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2000, Nr 7.
 16. Podstawka M., *Mity i prawdy o Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2010, Nr 37.
 17. *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, red. A. Sobkow-Haber, Warszawa, Wydawnictwa Prawnicze PWN, 1996.
 18. *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 (PROW 2014-2020)*, MRiRW, <http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa/Program-Rozwoju-Obszarow-Wiejskich-2014-2020>.
 19. Prutis S., *Rolnicy indywidualni*, Warszawa, Wydawnictwa Prawnicze PWN, 1999.
 20. *Rolnicze systemy ubezpieczeń społecznych w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Warszawa, KRUS, 2010.
 21. Sikorska A., *Instrumenty oddziaływania Państwa na kształtowanie struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce; rola systemu ubezpieczenia społecznego rolników w kształtowaniu tej struktury. Stan obecny i rekomendacje na przyszłość oraz propozycje nowych rozwiązań dotyczących tego obszaru dla systemu ubezpieczeń rolników*, Warszawa, IERiGŻ-PIB, 2009.
 22. *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, red. A. Sobkow-Haber, Warszawa, Wydawnictwa Prawnicze PWN, 1996.
 23. Tryfan B., *Zabezpieczenia społeczne rolników w Europie*, Warszawa, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA), 2000.
 24. Wilkin J., *KRUS posiadaczy ziemskich*, „Gazeta Wyborcza”, 16.03.2010.
 25. Woś A., *Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora rolno-żywnościowego* [w:] *Analiza produkcyjno-ekonomiczna sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 1992 roku*, Warszawa, IERiGŻ, 1993.
 26. Woś A., *Rolnictwo w obliczu narastającego kryzysu*, Warszawa, IERiGŻ, 2000.

27. Woś A., *Rolnictwo polskie wobec procesów globalnych w gospodarce*, Warszawa, IERiGŻ, 2001.
28. Zarzecki J., *Sytuacja dochodowa rolnictwa chłopskiego w okresie rynkowej transformacji gospodarki*, „Wieś i Rolnictwo” 1996, Nr 2.
29. Zegar J.St., *Dochody rolników [w:] Rolnictwo polskie w okresie transformacji systemowej (1989-1997)*, Warszawa, IERiGŻ, 1998.
30. Zegar J.St., 2003 *Dochody rolników na progu akcesji do Unii Europejskiej*. „Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy” 2003, Nr 482, IERiGŻ.
31. *Zmiany systemu ubezpieczeń społecznych rolników a finanse państwa, Program Wieloletni 2011-2014*, red. J. Pawłowska-Tyszko, IERiGŻ, Warszawa 2011.

KRUS (Agricultural Social Insurance Fund) and the State in Polish agricultural budgets in a long-term perspective Abstract

The object of the article is to analyze Polish agricultural budgets in the years 1989-2016 from the point of view of the volume and structure of the funds earmarked for the implementation of social policy for farmers in Poland, as reflected in expenditure for the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS) and interconnection with basic macroeconomic indicators of economic development of the country. Economic and social premises of a possible reform of the social insurance system for farmers have been indicated as well as the relations between KRUS and the Rural Development Plan (PROW). The study is a synthesis of many-year work of the authors in the field of KRUS in agricultural budgets.

Keywords: Agricultural Social Insurance Fund (KRUS), budgetary expenditure, EU.

*Beata Jeżyńska**

Ustrojowe uwarunkowania Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Streszczenie

Problematyka zabezpieczeń społecznych w rolnictwie od dłuższego czasu stanowi przedmiot dyskusji zmierzającej do rozstrzygnięcia zasadniczego dylematu, czy obowiązujący model należy zachować, czy też całkowicie z niego zrezygnować włączając zabezpieczenia rolnicze do systemu ubezpieczeń powszechnych lub dokonać takich zmian, które pozwolą na zachowanie odrębności, ale dostosują istniejący system do aktualnych warunków społeczno-gospodarczych. Każde z ewentualnych rozwiązań będzie kształtowało prawną pozycję Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Wobec dokonujących się głęboko zakrojonych zmian w krajowym ustroju rolnym, uzasadnione wydaje się zdecydowanie szersze spojrzenie na KRUS, jako na instytucję ustroju społeczno-gospodarczego kraju. Dopiero przesądzenie zasadniczej kwestii czy KRUS, jako szczególna instytucja systemu zabezpieczenia społecznego, nie narusza konstytucyjnych zasad równości i sprawiedliwości oraz solidaryzmu społecznego, a w konsekwencji czy jest i może zostać rozwiązaniem ustrojowym, pozwoli ocenić, które ze szczegółowych argumentów ekonomicznych, społecznych, politycznych i innych jakie są podnoszone w toku dyskusji, mogą i powinny zostać uwzględnione.

Słowa kluczowe: gospodarstwo rodzinne, KRUS, rolnicze zabezpieczenia społeczne, ustroj rolny.

* **Beata Jeżyńska**, dr hab., prof. UMCS, Katedra Prawa Rolnego i Gospodarki Gruntami, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

Uwagi wprowadzające

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego¹ w odbiorze powszechnym utożsamiana jest z całym systemem zabezpieczeń socjalnych rolników, a nawet ujmowana jako jego synonim. Wszelkie poglądy, oceny, uwagi, zastrzeżenia i postulaty dotyczące się kondycji krajowego systemu zabezpieczenia społecznego rolników, w znacznym uproszczeniu formułowane są do KRUS-u. Dla specjalistów z zakresu zabezpieczeń społecznych wyróżnienie KRUS-u, jako jednej z instytucji tworzących krajowy system zabezpieczeń rolniczych, nie stanowi trudności, ale nie jest to właściwość na tyle powszechna, by wpływać na dyskurs publiczny. Tymczasem właśnie problematyka zabezpieczeń społecznych w rolnictwie od dłuższego już czasu stanowi przedmiot wielopłaszczyznowych rozważań, zmierzających do rozstrzygnięcia zasadniczego dylematu, czy obowiązujący model należy zachować, czy też całkowicie z niego zrezygnować włączając zabezpieczenia rolnicze do systemu ubezpieczeń powszechnych lub dokonać takich zmian, które pozwolą na zachowanie odrębności, ale dostosują istniejący system do aktualnych warunków społeczno-gospodarczych. Każde z ewentualnych rozwiązań będzie kształtowało prawną pozycję KRUS-u, choć oczywiście w różnym stopniu. Dalsze rozważania będą przeto w równej mierze odnosić się tak do KRUS-u, jak i całego systemu zabezpieczenia rolników tworzącego spójną całość.

Opinie, oceny oraz postulaty nowych koncepcji systemu zabezpieczeń społecznych w rolnictwie zgłaszane są przez Komisję Europejską, zaś na forum krajowym przez ekonomistów, prawników, przedstawicieli środowisk rolniczych i instytucji reprezentujących ich interesy oraz polityków wszystkich opcji politycznych². Opinie cechuje znaczna rozpiętość kategorycznie formułowanych poglądów, uzasadnianych warunkami ekono-

¹ Cyt. dalej jako KRUS lub Kasa.

² Przebieg dyskusji dość szeroko prezentują „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia”, zamieszczając wypowiedzi i stanowiska ekspertów różnych specjalności. Zob. m.in.: A. Kagan, *Ubezpieczenie społeczne – koszt czy przywilej*, Nr 35/2009; *Ubezpieczenie rolnicze w opinii polityków koalicji i opozycji, opracowanie redakcyjne*, Nr 35/2009; A. Szymeczka-Wesołowska, *O potrzebie reformy systemu ubezpieczenia społecznego rolników – głos w dyskusji*, Nr 36/2010; M. Podstawka, *Dylematy związane ze zmianami systemu ubezpieczenia społecznego rolników*, Nr 41/2011; R. Kisiel, K. Jakubowska, I. Królik, *Znaczenie i przyszłość Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w polskim rolnictwie*, Nr 49/2013; *Opinia Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników z dnia 10 lipca 2013 r.*, Nr 48/2013; M. Podstawka, *Uwagi do opracowania pt. „Koncepcja reformy systemu emerytalno-rentowego rolników” autorstwa dr. W. Kobielskiego*, Nr 54/2015; A. Czyżewski, A. Matuszczak, *KRUS w budżecie rolnym. Fakty i mity*, Nr 53/2015.

micznymi, społecznymi, gospodarczymi, a nawet środowiskowymi. Uczestnicy dyskusji dalecy są od osiągnięcia porozumienia, i mimo że opinie w pewnym stopniu ewoluują – czego szczególnym przykładem jest stanowisko Komisji Europejskiej³, to wydaje się, że osiągnięcie kompromisowego rozstrzygnięcia będzie trudne.

Wobec utrzymującego się stanu niepewności, co do przyszłości zarówno całego systemu rolniczych zabezpieczeń społecznych – a w konsekwencji także KRUS-u, jak również dokonujących się głęboko zakrojonych zmian w krajowym ustroju rolnym, proponuję zdecydowanie szersze spojrzenie na Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego jako na instytucję ustroju społeczno-gospodarczego kraju. Dopiero przesądzenie zasadniczej kwestii – czy KRUS jako szczególna instytucja systemu zabezpieczenia społecznego nie narusza konstytucyjnych zasad równości i sprawiedliwości oraz solidaryzmu społecznego, a w konsekwencji czy jest i może zostać rozwiązaniem ustrojowym – pozwoli ocenić, które ze szczegółowych argumentów ekonomicznych, społecznych, politycznych oraz innych, jakie są podnoszone w toku dyskusji, mogą i powinny zostać uwzględnione⁴.

Jubileusz 25-lecia KRUS, jest właściwym momentem dla tak fundamentalnych rozważań, które jak dotąd nie były przedmiotem merytorycznej dyskusji.

Konstytucyjne podstawy zabezpieczenia społecznego

Potrzeba utworzenia państwowych form zabezpieczenia społecznego pojawiła się jako skutek rewolucji przemysłowej i powstania tzw. klasy robotniczej. Pierwsze kompleksowe regulacje prawne mające na celu ochro-

³ Ewolucję poglądów Komisji Europejskiej można prześledzić w przyjmowanych w kolejnych latach Zaleceniach w sprawie krajowego programu reform, zawierających opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012-2016, (COM 2013, 371 final; COM 2014, 422 final; COM 2015/C 272/24; COM 2016, 341 final). O ile, w latach 2013-2014 zalecano głęboką reformę systemu wraz z eliminacją uprzywilejowania rolników, w 2015 r. – włączenie rolników do powszechnego systemu emerytalnego, to w 2016 r. zaleca się już podejmowanie działań zmierzających do zapewnienia stabilności i adekwatności systemu emerytalnego, poprzez reformy preferencyjnych systemów.

⁴ Zob. *Zmiany systemu ubezpieczeń społecznych rolników a finanse państwa*, red. J. Pawłowska-Tyszko, Warszawa, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, 2011.

nę pracowników na wypadek choroby, inwalidztwa, śmierci żywiciela i starości wprowadzono pod koniec XIX w. w Niemczech. Ukształtowany wówczas model zabezpieczenia stał się wzorem dla wielu krajów Europy i upowszechnił się w latach 30-tych XX w. Zapoczątkował rozwój idei ubezpieczenia społecznego, jako formy realizacji zabezpieczenia społecznego. W prawie polskim początki prawnej regulacji zabezpieczenia społecznego sięgają dwudziestolecia międzywojennego. Konstytucja marcowa⁵ w art. 102 ust. 2 stanowiła, że każdy obywatel ma prawo do opieki Państwa nad jego pracą, a w razie braku pracy, choroby, nieszczęśliwego wypadku i niedołęstwa do ubezpieczenia społecznego, które ustalić miała odrębna ustawa. Konstytucja PRL⁶ w ustępie 1 art. 60 wyraziła obywatelskie prawo do ochrony zdrowia oraz pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy. Natomiast ustęp 2 powołanego przepisu wskazywał, że urzeczywistnieniu tego prawa służy rozwój ubezpieczenia społecznego robotników i pracowników umysłowych oraz instytucje państwowej ochrony zdrowia.

Przepis art. 60 Konstytucji PRL⁷ został utrzymany w mocy stosownie do art. 77 Małej Konstytucji⁸.

Przepisy powołanych ustaw zasadniczych nie odnosiły się wprost do rolników prowadzących własne gospodarstwa rolne. Utworzony powszechny system ubezpieczenia społecznego nie objął swoim działaniem tej grupy społecznej, zaś przepisy ustaw zwykłych tworzące zręby rolniczego zabezpieczenia społecznego pojawiły się zdecydowanie później i cechowały je wyraźne odrębności będące wyrazem ówczesnej koncepcji ustroju społeczno-gospodarczego⁹.

⁵ Ustawa z 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. nr 44 poz. 267.

⁶ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r., t.p. Dz. U. nr 33 poz. 232.

⁷ Zgodnie z art. 1 pkt 8 ustawy z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej zmieniona została numeracja dotychczasowego art. 60 na art. 70, Dz. U. Nr 75 poz. 444.

⁸ Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. nr 84 poz. 426.

⁹ Pierwsze rozwiązania prawne przewidujące świadczenia emerytalno-rentowe dla rolników indywidualnych zostały wprowadzone ustawą z 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność Państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości (t.p. Dz. U. 1962 nr 38 poz. 166 ze zm.), która weszła w życie z 4 lipca 1962 r. Uregulowania te zostały zastąpione 27 stycznia 1968 r. przez ustawę z 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa, Dz. U. 1968 nr 3 poz. 15 ze zm. Ustawa z 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne, Dz. U. 1974 nr 21 poz. 118, weszła w życie 1 sierpnia 1974 r. i obowiązywała do 31 grudnia 1977 r.

W obowiązującej Konstytucji RP¹⁰ prawo do zabezpieczenia społecznego zawierają postanowienia art. 67 stanowiącego, że obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego (ust. 1), a także pozostawania bez pracy nie z własnej woli i bez innych środków utrzymania (ust. 2). Pojęcie zabezpieczenia społecznego nie zostało w Konstytucji zdefiniowane, ale jego znaczenie w miarę jednolicie kształtują orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz piśmiennictwo¹¹. Najważniejszą (ale nie jedyną) formą zabezpieczenia społecznego są, oparte na zasadach powszechności i wzajemności, ubezpieczenia społeczne. Mechanizm ubezpieczeń polega na obowiązku płacenia składek i na roszczeniowym charakterze otrzymywanych świadczeń, których wysokość związana jest z długością okresu ubezpieczenia. Przepis art. 67 Konstytucji nie wprowadza żadnego wzorca systemu ubezpieczeń społecznych lub pomocy społecznej (zabezpieczenia społecznego). Konstytucja pozostawia ustawodawcy zwykłej dość dużą swobodę regulacji, której granice wyznacza zakaz naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, gwarantującego co najmniej minimum świadczeń. Owo minimum, rozumiane jest jako świadczenie umożliwiające zaspokojenie potrzeb w zakresie wyższym niż podstawowy. Stopień pokrycia potrzeb osób uprawnionych jest zależny od poziomu ogólnej zamożności społeczeństwa i od stanu finansów publicznych. Trybunał podkreśla, że ustalając w ustawach zwykłych zakres i formy zabezpieczenia społecznego ustawodawca musi opierać się na zasadach sprawiedliwości społecznej i równości, ale utworzenie efektywnego systemu emerytalno-rentowego opartego w założeniu na zasadach jednolitych dla wszystkich nie jest możliwe. Różnicowanie systemów ubezpieczenia społecznego jest dopuszczalne, musi jednak uwzględniać szczególne warunki pracy w danym zawodzie (branży)¹².

Przytoczone ustawy obowiązujące w latach 1962-1977 odbiegały znacznie od powszechnego systemu pracowniczych ubezpieczeń społecznych. Przewidywały jedynie podstawowe świadczenia o charakterze emerytalnym i nie miały charakteru kompleksowego. Wymiar systemowy można przypisać dopiero ustawie z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, Dz. U. nr 32 poz. 140 i ustawie z 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin, tekst pierw. Dz. U. nr 40 poz. 268, t.j. Dz. U. 1989 poz. 133 ze zm. W obecnym stanie prawnym podstawę normatywną systemu stanowi ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, t.j. Dz. U. 2016 poz. 277.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997, Dz. U. nr 78 poz. 483 ze zm.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Tom I, Komentarz do art. 1-86, red. M. Safjan, L. Bosek, C.H. Beck, Legalis, 2016 i cyt. tam literatura.

¹² Z obszernego orzecznictwa TK zob. m.in.: K 25/96 OTK 1997 nr 3-4 poz. 36; K 5/99 OTK 1999 nr 5 poz. 100; K 18/99 OTK 2000 nr 1 poz. 1; K 17/00 OTK ZU 2001 nr 1 poz. 4; SK 11/01 OTK-A 2002 nr 1 poz. 2; K 54/02 OTK KU 2004 nr 2 poz. 10; SK 45/04 OTK-A 2006 nr 2 poz. 15; SK 41/07 OTK-A 2010 nr 1 z. 5; K 43/12 OTK-A 2014 nr 5 poz. 50.

Argument o dopuszczalności różnicowania zasad systemu zabezpieczenia społecznego w zależności od warunków pracy jest szczególnie adekwatny w odniesieniu do rolnictwa. Działalność rolnicza odznacza się znaczną specyfiką. Zgodnie podnosi się, że warunki i proces organizacji pracy, a zwłaszcza jej sezonowość, cykliczność, uzależnienie od nieprzewidywalnych warunków naturalnych, związaną przestrzennie z miejscem wytwarzania, połączenie jednostki produkcyjnej i domowej, nadają rolnictwu cechy specyficzne, które nie występują w żadnym innym dziale gospodarki krajowej. Czynniki wyróżniające rolnictwo spośród innych form aktywności zawodowej/gospodarczej można mnożyć, ale nawet wskazanie tylko tych zasadniczych uzasadnia tezę, że jest to szczególna forma działalności gospodarczej, a producenci rolni to wyodrębniona, szczególna grupa zawodowa. Takie ujęcie wynika też z reguł wspólnej polityki rolnej, mówiących o rolnictwie jako sektorze wrażliwym, w którym dopuszcza się działania interwencyjne i protekcyjne, a także stosowanie krajowych przepisów prawa publicznego (zwłaszcza regulujących działalność gospodarczą, wprowadzanie do obrotu produktów rolno-spożywczych, odrębne organy administracji rolnej), oraz prawa prywatnego (zwłaszcza w sferze obrotu nieruchomościami i stosunków zobowiązaniowych), które w odniesieniu do działalności rolniczej zawierają postanowienia tak odmienne od powszechnie obowiązujących, że uzasadniają tezę o przyjęciu odrębnego reżimu prawnego dla rolnictwa.

W świetle powyższego można zasadnie uznać, że istnienie odrębnego systemu zabezpieczenia rolników wpisuje się w model odrębnego reżimu prawnego kształtującego status prawny producentów rolnych oraz gospodarstw rolnych, ujmowanych jako jednostki produkcyjne. Nie narusza zatem normy konstytucyjnej wyrażonej w art. 67 Konstytucji RP. Ale też nie rozstrzyga, czy przyjęte w jego ramach rozwiązania szczególne nie wykraczają poza ramy solidaryzmu społecznego i nie kształtują zbyt szeroko preferencyjnych warunków zabezpieczenia, uprzywilejowując wybraną grupę społeczną – rolników/producentów rolnych. Rozstrzygnięcie wątpliwości wymaga oceny pozycji prawnej producentów rolnych prowadzących działalność rolniczą w ustroju gospodarczym kraju.

Czynniki kształtujące ustrój rolny

W naukach ekonomicznych i politologicznych jako czynniki kształtujące ustrój rolny wskazywane są: 1) czynniki polityczne, które kształtują zasadnicze paradygmaty ustroju gospodarczego, w tym ustroju rolnego,

i nadają im kształt obowiązującego prawa; 2) czynniki ekonomiczne tradycyjnie ujmowane jako ziemia, kapitał i praca stanowiące powiązaną wewnętrzną całość. Postęp technologiczny oraz rozwój nauk mających bezpośredni i pośredni wpływ na organizację oraz przebieg procesów wytwórczych spowodowały, że do sfery czynników ekonomicznych dodatkowo włączone zostały czynnik organizacji oraz intelektualny, określany jako kwalifikacje, wiedza czy innowacje; 3) czynniki społeczne polegające na utrzymaniu właściwego poziomu aktywności zawodowej w rolnictwie, utrzymaniu zainteresowania jej kontynuowaniem przez kolejne pokolenia (następców prawnych) oraz takimi perspektywami rozwoju i życia, które zapobiegą marginalizacji społecznej oraz zapewnią realizację zamierzeń edukacyjnych, zawodowych, kulturalnych, bytowych, socjalnych, opieki zdrowotnej oraz innych, od których zależy poczucie bezpieczeństwa i satysfakcji osobistej mieszkańców wsi; 4) czynniki instytucjonalne związane ze sprawnie działającym aparatem władzy publicznej, traktowanej jako tzw. administracja świadcząca, współdziałająca ze społecznościami lokalnymi w sferze decyzyjnej oraz dysponująca nowoczesną infrastrukturą właściwą dla wymagań i oczekiwań społeczeństwa informatycznego; 5) oraz czynniki środowiskowe, które wpisują się w świadomą realizację reguł zrównoważonego rozwoju zakładającego harmonijne połączenie aspektów gospodarczych, społecznych (w tym socjalnych) oraz ochrony środowiska.

W takim ujęciu, nie ulega wątpliwości, że szczególny, odrębny od powszechnie obowiązującego rolniczy system zabezpieczenia społecznego należy do czynników kształtujących krajowy ustrój rolny. Zaś KRUS, jako instytucja powołana co do zasady do realizacji świadczeń ubezpieczeniowych, podejmuje i realizuje także inne zadania ze sfery prewencji, profilaktyki zdrowotnej, edukacji, kształtowania standardów bezpieczeństwa i higieny pracy. Powinna być zatem oceniana jako nowoczesny organ administracji świadczącej, współdziałający ze społecznością lokalną.

Ustrój rolny w ustroju gospodarczym kraju

Pojęcie ustroju rolnego w nauce prawa rolnego oraz konstytucyjnego stanowi przedmiot rozważań mający historię sięgającą dwudziestolecia międzywojennego, już bowiem przepisy Konstytucji marcowej (art. 99 ust. 2) oraz Konstytucji kwietniowej (art. 81 ust. 2) wyróżniały ustrój rolny w gospodarczym ustroju państwa. Pojęcie ewoluowało – od wąskiego

rozumienia ustroju rolnego, jako układu form gospodarczych i prawnych korzystania z ziemi i ogółu stosunków społecznych związanych z tym układem¹³ – do coraz szerszego ujęcia, w którym ustrój rolny traktowany jest jako immanentna część ustroju społeczno-gospodarczego i politycznego państwa¹⁴. Na gruncie obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r., nie ulega wątpliwości, że ustrój rolny wyróżniany jest w ramach ogólnego pojęcia ustroju politycznego państwa definiowanego, jako zespół zasad dotyczących organizacji władzy publicznej w państwie, metod jej organizacji i wykonywania. Są to przede wszystkim zasady określające podmiot władzy państwowej, wytyczające główne kierunki aktywności państwa oraz podstawowe wolności, prawa i obowiązki obywateli¹⁵. W Konstytucji nie ma wyodrębnionego rozdziału regulującego ustrój gospodarczy, jednakże główna jego zasada została wskazana w art. 20, w myśl którego społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

Normatywne wyróżnienie ustroju rolnego z zakresu ustroju gospodarczego dokonane zostało w art. 23 Konstytucji, w myśl którego podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne, co jednak nie może naruszać art. 20 i 21 Konstytucji. Przepis art. 23 Konstytucji doczekał się licznych interpretacji. Z uwagi na znaczenie pojęcia ustroju rolnego jako immanentnej części ustroju gospodarczego kraju, a w konsekwencji wszystkich instytucji tworzących ten system, konieczne jest powołanie dotychczasowego dorobku orzecznictwa. Poszukując odpowiedzi na zasadnicze pytanie o charakter i konsekwencje prawne przyjętego brzmienia art. 23 Konstytucji, sformułowane zostały konkluzje częściowe. Punktem wyjścia do ich formułowania było stwierdzenie, że art. 23 Konstytucji, nie do końca unormował zasady ustroju rolnego. Niewystarczające jest zarówno statyczne ujęcie, z którego nie wynikają środki zmierzające do zapewnienia realizacji tej zasady ustrojowej, jak i wyraźnie częściowy charakter regulacji¹⁶. Podkreśla się, że dyspozycja art. 23 Konstytucji RP stanowi przykład tzw. normy programowej, która nie formułuje żadnych konstytucyjnych wolności, praw lub obowiązków¹⁷.

¹³ F. Longchamp, *Prawo agrarne*, Warszawa 1949, s. 7-11.

¹⁴ A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, *Prawo rolne*, Warszawa 1980, s. 10 -12.

¹⁵ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny* [w:] *Encyklopedia Politologii. Tom 2, Ustroje państwowe*, red. M. Chmaja, W. Skrzydło, Zakamycze 2000, s. 412.

¹⁶ T. Kurowska, *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2009, T. VIII, s. 14-29.

¹⁷ A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej w świetle artykułu 23 Konstytucji* [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001; E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2014.

Mimo tych mankamentów powszechnie uznaje się, że:

1. Przepis art. 23 Konstytucji RP formułuje dyrektywę wyrażającą oznaczoną zasadę polityki, w myśl której Państwo jest zobowiązane do przestrzegania zasady ochrony gospodarstwa rodzinnego i prowadzenia wobec rolnictwa właściwej polityki¹⁸. W szczególności chodzi o regulacje ustawowe, które mają wspierać gospodarstwa rodzinne w dziedzinie gospodarczej, społecznej – w tym socjalnej i finansowej oraz chronić właścicieli takich gospodarstw¹⁹.
2. Adresatem normy programowej są organy władzy publicznej, zobligowane do takiego ukierunkowania swojej aktywności w sferze polityki rolnej, które w możliwie szerokim zakresie będzie respektować funkcjonowanie rodzinnych gospodarstw jako podstawy ustroju rolnego²⁰.
3. Przepis art. 23 Konstytucji wytycza kierunki polityki państwa, dopuszczając pewne działania interwencyjne w zakresie kształtowania ustroju rolnego²¹.
4. Zasada art. 23 Konstytucji nie traktuje gospodarstw rodzinnych jako samodzielnego celu polityki rolnej, nie wskazuje kierunków pożądanych przemian. Zmierza natomiast do utrzymania aktualnej pozycji gospodarstw rodzinnych jako podstawowej grupy gospodarstw w polskim rolnictwie²².
5. Istnienie gospodarstw rodzinnych nie może naruszać zasady ochrony własności (art. 21) oraz wolności działalności gospodarczej (art. 22). Gospodarstwa rodzinne mają być podstawą ustroju rolnego państwa, winny być więc otaczane przez nie szczególną opieką i przeważać w ekonomicznym obrazie rolnictwa, ale nie oznacza to, że poza nimi żaden inny typ gospodarstwa rolnego nie może w Polsce funkcjonować²³.
6. Z woli ustrojodawcy, priorytetowy charakter nadano ochronie własności i prawa dziedziczenia, jak i wolności działalności gospodarczej²⁴. Nie można bowiem interpretować zasady ochrony gospodarstwa rodzinnego w oderwaniu od zdania 2 art. 23 Konstytucji, które harmo-

¹⁸ A. Oleszko, *Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego (uwagi do Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.)*, „Rejent” 1997, Nr 5.

¹⁹ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 36.

²⁰ T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP [w:] Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, red. K. Skotnicki, K. Winiarski, Częstochowa 2004, s. 45-59.

²¹ L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, T. VI, s. 6.

²² T. Kurowska, *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, op. cit., s. 21.

²³ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, op. cit., s. 63-64.

²⁴ Zob. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 2001 r., TS 60/01 OTK-B 2002 nr 2 poz. 120.

nizuje jego treść z unormowaniami zawartymi w art. 21 i art. 22 Konstytucji²⁵. Działania podejmowane dla zachowania i wsparcia systemu rodzinnych gospodarstw rolnych są dopuszczalne w takim zakresie i w takich formach, które nie naruszają prawa własności i wolności działalności gospodarczej²⁶.

7. Przepis art. 23 Konstytucji pełni rolę gwarancyjną, nakazując utrzymanie takiej struktury rolnictwa, która nie tylko zapewni funkcjonowanie rodzinnych gospodarstw rolnych, ale też ich charakter „podstawy ustroju rolnego państwa”²⁷.
8. Przyjmuje się, że art. 23 Konstytucji wprowadza zasadę ustrojową „drugiego szczebla”, która dopełnia i konkretyzuje zasady bardziej ogólne, a przede wszystkim zasadę społecznej gospodarki rynkowej rozumianej jako koncepcja ładu gospodarczego i społecznego zarazem. Komponent gospodarczy łączy się w niej ze społecznym w ten sposób, że są względem siebie komplementarne i wzajemnie się warunkują²⁸.

Konsekwencje takiego rozumienia normy art. 23 Konstytucji pozwalają na sformułowanie względem ustawodawcy zwykłego i organów stosujących prawo konkretnych oczekiwań:

Artykuł 23 Konstytucji jako norma programowa co do treści ustawodawstwa zwykłego, powinien przesądzać o kierunku polityki RP. Nakazuje ustawodawcy zwykłemu i organom władzy publicznej tak kształtować ustrój rolnictwa będący częścią całego ustroju gospodarczego, by zapewnić gospodarstwom rodzinnym należyte wsparcie (TK K 43/12). Jest także wytyczną dla ustawodawcy jakie treści normatywne powinny się znaleźć w przepisach regulujących ustrój prawny rolnictwa (TK P 4/99). A zatem, statuując gospodarstwo rodzinne jako podstawę ustroju rolnego, na władze publiczne został nałożony obowiązek takiego kształtowania ustroju rolnictwa, aby zapewnić gospodarstwom rodzinnym trwałość funkcjonowania oraz należyte wsparcie, tak by były efektywną formą gospodarowania, która zapewnia najpełniejsze zaspokojenie potrzeb rodzin rolniczych oraz potrzeb społecznych (TK P 4/99; K 43/12). Działalność rolnicza oraz inne działalności wynikające z wielofunkcyjności gospodarstwa rodzinnego prowadzone w ramach gospodarstw rodzinnych, muszą zostać wkomponowane w reguły konstytucyjnego ustro-

²⁵ Stanowisko Marszałka Sejmu w sprawie P 35/11 BAS-WPTK-1701/11.

²⁶ L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, op. cit., T VI, s. 6.

²⁷ A. Oleszko, *Znaczenie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako podstawy polskiego ustroju rolnego dla ustawodawstwa oraz orzecznictwa w sprawach rolnych (uwagi w świetle projektu Konstytucji RP)*, „Annales UMCS, Sectio G – Ius” 1997, T. 44, s. 93, zob. cyt. tam literaturę.

²⁸ Por. Wyrok TK z 7 maja 2014 r., K 43/12 OTK-A 2014 nr 5 poz. 50.

ju gospodarczego, przy uwzględnieniu specyfiki działalności rolniczych, nie pojawiających się w żadnej innej sferze działalności gospodarczej.

Norma art. 23 Konstytucji ma charakter ochronny i gwarancyjny. Obie funkcje, w pewnym uproszczeniu zmierzają do stworzenia takich warunków funkcjonowania gospodarstw rodzinnych, by ich pozycja ustrojowa była stabilna. Wielość czynników kształtujących kierunki i dynamikę rozwoju gospodarczego powoduje, że nie jest możliwe ustalenie listy działań jakie mogą czy powinny być podejmowane dla realizacji funkcji ochronnej. Trudne jest także dokonanie w tym zakresie pewnych uogólnień. Tym niemniej pewne aspekty działań natury ochronnej czy gwarancyjnej zostały już wskazane przez orzecznictwo oraz piśmiennictwo. I tak:

1. W świetle literalnego brzmienia art. 21 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji możliwe jest proporcjonalne ograniczenie swobody działalności gospodarczej w celu ochrony ustroju rolno państwa opartego na rodzinnych gospodarstwach rolnych. Zatem art. 23 powinien być brany pod uwagę przy interpretacji art. 31 ust. 3 Konstytucji.
2. Ochrona gospodarstw rodzinnych powinna zostać ujęta – zadekretowana w ustawodawstwie zwykłym, które powinno wskazywać przesłanki podmiotowe i przedmiotowe regulujące działalność rodzinnych rolniczych jednostek produkcyjnych, kryteria jej wyróżnienia, prowadzenia oraz obrotu.
3. Warunki ochronne powinny wynikać także z innych regulacji szczególnych – zwłaszcza finansowych, podatkowych, ubezpieczeniowych, społecznych i gospodarczych (rynkowych).
4. Ochrona gospodarstw rodzinnych może być podstawą do podejmowania ewentualnych działań interwencyjnych czy protekcyjnych. Ingerencja w sferę działalności gospodarczej, może mieć miejsce w takim zakresie i formach, które są konieczne oraz mają na celu zachowanie systemu rodzinnych gospodarstw rolnych jako dominującego w ustroju rolnym RP, lecz nie naruszają istoty wolności gospodarczej.
5. Ochrona gospodarstw rodzinnych jako podstawy ustroju prowadzi do zakazu podejmowania faktycznych i prawnych prób kolektywizacji lub innych form upaństwowienia w rolnictwie oraz zakazu ustalania prymatu własności państwowej we wszystkich jego przejawach²⁹.

Wskazane reguły interpretacji uzasadniają istnienie szczególnego systemu zabezpieczenia społecznego, ale ograniczonego do gospodarstw rodzinnych, uznanych przez Konstytucję RP za priorytetową formę organizacji

²⁹ Szerzej znaczenie art. 23 Konstytucji prezentuje ekspertyza: B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Konstytucyjne wytyczne w zakresie ochrony gospodarstwa rodzinnego w nowych założeniach prawa obrotu nieruchomościami, Opinie i Ekspertyzy*, Kancelaria Senatu, OE-224, grudzień 2014.

działalności rolniczej. Oznacza to, że w istniejącym systemie zabezpieczenia, a w konsekwencji także w KRUS, konieczne są głębokie reformy, które docelowo utworzą konstytucyjnie uzasadniony system zabezpieczenia gospodarstw rodzinnych.

Uwagi de lege ferenda

W świetle przeprowadzonej analizy konstytucyjnych podstaw systemu zabezpieczenia społecznego w ustroju gospodarczym kraju, ocena dopuszczalności odrębnego systemu zabezpieczenia społecznego dla rolników, jako konstrukcji ustrojowej, może być pozytywna i uzasadniona, z zastrzeżeniem przeprowadzenia szeroko zakrojonych zmian legislacyjnych oraz organizacyjnych, a także odejścia od tradycyjnego pojmowania polskiego rolnictwa jako zjawiska jednorodnego. System rolniczego zabezpieczenia ma stanowić ustrojowy element umacniający funkcjonowanie i pozycję gospodarstw rodzinnych oraz stymulujący ich ekonomiczną efektywność.

Konsekwencje – koniecznych dla osiągnięcia wskazanego celu – zmian, mogą być daleko idące i dotknąć wiele obszarów funkcjonowania krajowego rolnictwa. Zmiany systemu społecznego zabezpieczenia rolników, muszą bowiem zostać poprzedzone innymi, i tak naprawdę będą stanowiły ostatni element kształtujący współczesny ustrój rolny RP. Opracowanie koncepcji przedstawionych zmian, ustalenie harmonogramu wdrażania, wymaga szeroko zakrojonych, spójnych prac legislacyjnych.

Pierwszym obszarem, w którym niezbędne będą zmiany legislacyjne, są przepisy definiujące gospodarstwo rodzinne. Definicja wynikająca z przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w brzmieniu pierwotnym z 2003 r.³⁰ oraz po zmianach w 2015 r.³¹ jest przedmiotem krytyki prawników, zgodnie podnoszących wady legislacyjne, które skutkują licznymi nieprawidłowościami interpretacyjnymi i dowolnością stosowania. Przyjęta konstrukcja nie pozwala na dokonanie niezbędnej dywersyfikacji, która umożliwiała w systemie funkcjonujących jednostek gospodarczych odróżnić gospodarstwa rodzinne od przedsiębiorstw rolnych oraz od gospodarstw socjalnych, a w konsekwencji na objęcie szczególnym systemem

³⁰ Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, t.p. Dz. U. nr 64 poz. 592.

³¹ Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. poz. 585. Zob. jednolity tekst ustawy cyt. w przypisie 27 – Dz. U. 2016 poz. 2052 ze zm.

zabezpieczenia tylko gospodarstwa rodzinne, dla których z art. 23 Konstytucji wynika upoważnienie dla ustawodawcy zwykłego do tworzenia preferencyjnych warunków gwarantujących ich stabilność.

Dokonując niezbędnych zmian należy dążyć, bez względu na to jak bardzo byłoby to trudne i złożone, do ustalenia kryterium ekonomicznego ich dywersyfikacji, jako że kryterium obszarowe – co wielokrotnie podkreśla Trybunał – jest niewystarczające dla ustrojowej oceny gospodarstwa rolnego³².

Zróźnicowanie statusu prawnego gospodarstw pozwoli na przeprowadzenie zmian w obszarze rolniczej działalności ujmowanej jako działalność gospodarcza. W prawie polskim działalność rolnicza nie została jednolicie zdefiniowana. Ustawodawca dla określenia czynności gospodarczych producentów rolnych posługuje się na gruncie ustaw szczególnych różnorodnymi pojęciami (rolnictwo, produkcja rolna lub rolnicza, rolnicza działalność wytwórcza czy prowadzenie gospodarstwa rolnego). Działalność ta ma naturę gospodarczą, ale nie jest włączona w sferę powszechnych reguł działalności gospodarczej. Powoduje to liczne komplikacje w klasyfikowaniu jednostek gospodarczych funkcjonujących na obszarach wiejskich, wśród których są zarówno duże, ekonomicznie stabilne przedsiębiorstwa, typowe gospodarstwa rodzinne o przeciętnym areale i przeciętnych dochodach oraz jednostki, którym nie można przypisać cech produkcyjnych. Zmiany w przepisach regulujących działalność gospodarczą powinny zostać zredagowane tak, by nie budziło wątpliwości, że działalność rolnicza to działalność gospodarcza, a jedynie z uwagi na specyfikę organizacji procesów produkcyjnych podlega przepisom szczególnym. Ponadto by jej rozmiar, stopień powiązania z rynkiem oraz forma organizacji produkcji wskazywały na kategorię gospodarstwa.

Dla uporządkowania statusu gospodarczego gospodarstw rolnych konieczne będzie uproszczenie systemu rejestrów rolniczych. Wypada bowiem przypomnieć, że żaden z licznie obowiązujących rejestrów rolniczych nie w pełni odpowiada funkcjom realizowanym przez sądowy rejestr przedsiębiorców³³ lub ewidencję działalności gospodarczej³⁴. Wprowadzenie

³² Zob. J. Bieluk, *Gospodarstwo rolne w systemie prawnym polityki społecznej* [w:] *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, red. M. Podstawka, Warszawa 2015, s. 205-217; Idem, *Obciążenia podatkowe gospodarstw rodzinnych w Polsce i w Europie. Propozycje rozwiązań na przykładzie jednostek prowadzących działalność w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej* [w:] *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 335-349.

³³ Zob. art. 36-47a ustawy z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, t.j. Dz. U. 2016 poz. 687.

³⁴ Zob. art. 23-39b ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, t.j. Dz. U. 2016 poz. 1829.

odrębnego rejestru dla osób prowadzących profesjonalną rolniczą działalność gospodarczą w rozmiarze towarowym, pozwoli na w miarę klarowne odróżnienie producentów rolnych od posiadaczy nieruchomości rolnych oraz mieszkańców obszarów wiejskich nie zajmujących się profesjonalną rolniczą działalnością wytwórczą.

Uporządkowanie statusu gospodarczego otworzy drogę do podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia zróżnicowania opodatkowania rolnictwa, odpowiednio do wyróżnionych kategorii. Regulacje w tej mierze powinny realizować wytyczne konstytucyjne i utworzyć preferencyjne reguły dla gospodarstw rodzinnych. W dalszej konsekwencji mogą usunąć niekorzystne zasady naliczenia dochodów w odniesieniu do bezrobotnych posiadaczy gruntów, rolników dwuzawodowych oraz osób realizujących w ramach gospodarstwa rolnego różne aktywności zawodowe. Wielofunkcyjność gospodarstw rodzinnych będzie skutkowałą poszerzeniem się sfery aktywności w ten sposób, że zarówno w ramach gospodarstwa rolnego, jak i poza nim prowadzone będą działalności pozarolnicze, mające charakter zawodowych i przynoszących określone dochody. Nowe zasady opodatkowania nie mogą przeto odwoływać się wyłącznie do przychodów czerpanych z korzystania z nieruchomości, jak to ma miejsce przy podatku rolnym, ale muszą zostać zmienione tak, by objąć i inne dopuszczalne lub zalecane formy aktywności zawodowej.

Dokonanie niezbędnych zmian legislacyjnych w sferze podatkowej powinno zmierzać do wdrożenia uproszczonych form dokumentowania i rozliczania przychodów. Postulat opodatkowania rolniczej działalności wytwórczej w jednej z możliwych uproszczonych form jest w pełni uzasadniony wobec różnic zakresu i rodzajów rolniczej działalności wytwórczej, form organizacji produkcji rolnej oraz braku wcześniejszych doświadczeń producentów związanych z objęciem rolnictwa podatkami dochodowymi. Uproszczone formy opodatkowania z zasady są łatwiejsze do wdrożenia oraz stosowania zarówno dla podatnika, jak i organów podatkowych państwa. Z punktu widzenia producentów rolnych możliwość zastosowania uproszczonych form opodatkowania będzie przemawiać za podjęciem i prowadzeniem legalnej działalności gospodarczej, co w konsekwencji lepiej włączy sferę produkcji rolnej w reguły obrotu powszechnego. Natomiast z punktu widzenia organów podatkowych państwa, formy uproszczone opodatkowania cechuje taniość poboru, ograniczone formy kontroli oraz pewne i stałe, choć niezbyt wysokie dochody budżetowe. Okoliczności te powinny zostać uwzględnione przy doborze sposobu opodatkowania działalności rolniczej.

Zmiany w sferze podatkowej mają charakter systemowy i odnoszą się do sfery obowiązków publicznych obywateli. Zasady i tryb uchwalania nowych regulacji doczekały się utrwalonej linii orzecznictwa Trybunału

Konstytucyjnego, z której wynika przede wszystkim obowiązek zachowania odpowiedniego okresu *vacatio legis* poprzedzającego wprowadzenie zmian przepisów podatkowych³⁵. Konieczność zachowania odpowiedniego czasu przed wejściem w życie nowych regulacji związana jest z regułą pewności prawa i zaufania obywateli do państwa, co wynika z art. 1 Konstytucji. Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę na to, że zasada ta nabiera szczególnego znaczenia w prawie daninowym. Oznacza to wydłużenie czasu prowadzonych przeobrażeń ustrojowych.

Ostatni etap kształtowania ustroju rolnego, adekwatnego dla nowoczesnego krajowego rolnictwa, będą stanowiły zmiany w systemie zabezpieczenia społecznego, który zostanie w ten sposób uszczelniony, ograniczony podmiotowo i przedmiotowo tylko do producentów prowadzących gospodarstwa rodzinne i członków ich rodzin oraz oparty na nowych regułach opodatkowania i ustalania przychodów rolniczych. Usunięty tym samym zostanie argument nadmiernego obciążenia budżetu państwa oraz naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej.

Za utrzymaniem odrębności istniejącego systemu rolniczego zabezpieczenia społecznego, jako konstrukcji ustrojowej, przemawiają także nieznanne systemowi powszechnemu szczególne zadania i kompetencje KRUS, które realizują konstytucyjną normę optymalizacyjną nakazującą ustawodawcy zwykłego, organom władzy oraz innym organom administracji świadczącej, tworzenie takich gwarancyjnych i ochronnych warunków socjalno-bytowych, które zapewnią trwałość i wiodącą pozycję gospodarstw rodzinnych w ustroju gospodarczym. KRUS może i powinna realizować zadania szersze niż tylko obsługa ubezpieczonych i członków ich rodzin. Dotychczasowe dodatkowe zadania z zakresu prewencji, edukacji, rehabilitacji w opinii ubezpieczonych są „wartością dodaną” względem innych podmiotów ubezpieczających, zwłaszcza względem ZUS. Zakres takich obowiązków, wobec zmniejszającej się systematycznie liczby ubezpieczonych, może być poszerzany. Będzie wówczas stanowił argument przemawiający na rzecz utrwalenia odrębnej wyspecjalizowanej struktury szeroko rozumianej administracji rolnej.

Istotnym wydaje się też dokonanie ustawowych rozstrzygnięć, co do charakteru prawnego KRUS, jako samodzielnej i wyodrębnionej instytucji świadczącej na rzecz producentów prowadzących gospodarstwa rodzinne.

³⁵ W tym zakresie Trybunał wypowiedział się najwyraźniej w orzeczeniu podjętym w pełnym składzie 15 marca 1995 r. w sprawie K. 1/95 OTK 1995/1/7.

Podsumowanie

Zaprezentowany dorobek orzecznictwa i piśmiennictwa kształtuje pojęcie ustroju rolnego oraz wskazuje na jego miejsce w ustroju społecznym i gospodarczym Rzeczypospolitej Polskiej. Na jego gruncie można sformułować tezę, że istnienie szczególnego systemu zabezpieczenia rolników, realizującego funkcje ochronne, gwarancyjne i socjalne mieści się w granicach dopuszczonej działalności interwencyjnej państwa na rzecz gospodarstw rodzinnych, właściwie zaś ukształtowany status organizacyjny, funkcjonalny i prawny KRUS stanowi realizację konstytucyjnej normy art. 23, jako wytycznej dla ustawodawcy zwykłego.

Literatura

1. Bieluk J., *Gospodarstwo rolne w systemie prawnym polityki społecznej* [w:] *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, red. M. Podstawka, Warszawa 2015.
2. Bieluk J., *Obciążenia podatkowe gospodarstw rodzinnych w Polsce i w Europie. Propozycje rozwiązań na przykładzie jednostek prowadzących działalność w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej* [w:] *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.
3. Czyżewski A., Matuszczak A., *KRUS w budżecie rolnym. Fakty i mity*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2015, Nr 53.
4. Jeżyńska B., Pastuszko R., *Konstytucyjne wytyczne w zakresie ochrony gospodarstwa rodzinnego w nowych założeniach prawa obrotu nieruchomościami*, Opinie i Ekspertyzy, Kancelaria Senatu, OE-224, grudzień 2014.
5. Kagan A., *Ubezpieczenie społeczne – koszt czy przywilej*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2009, Nr 35.
6. Kisiel R., Jakubowska K., Królik I., *Znaczenie i przyszłość Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w polskim rolnictwie*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2013, Nr 49.
7. Klat-Górska E., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2014.
8. *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
9. Kurowska T., *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP* [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, red. K. Skotnicki, K. Winiarski, Częstochowa 2004.

10. Kurowska T., *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2009, T. VIII, Nr 14-29.
11. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, T. VI.
12. Lichorowicz A., *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej w świetle artykułu 23 Konstytucji* [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001.
13. Longchamp F., *Prawo agrarne*, Warszawa 1949.
14. Oleszko A., *Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego (uwagi do Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.)*, „*Rejent*” 1997, Nr 5.
15. Oleszko A., *Znaczenie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako podstawy polskiego ustroju rolnego dla ustawodawstwa oraz orzecznictwa w sprawach rolnych (uwagi w świetle projektu Konstytucji RP)*, „*Annales UMCS, Sectio G – Ius*” 1997, T. 44.
16. *Opinia Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników z 10 lipca 2013 r.*, „*Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*” 2013, Nr 48.
17. Podstawka M., *Dylematy związane ze zmianami systemu ubezpieczenia społecznego rolników*, „*Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*” 2011, Nr 41.
18. Podstawka M., *Uwagi do opracowania pt. „Koncepcja reformy systemu emerytalno-rentowego rolników” autorstwa dr. W. Kobielskiego*, „*Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*” 2015, Nr 54.
19. Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
20. Skrzydło W., *Ustrój polityczny* [w:] *Encyklopedia Politologii. Ustroje państwowe*, red. M. Chmaja, W. Skrzydło, Zakamycze 2000.
21. Stelmachowski A., Zdziennicki B., *Prawo rolne*, Warszawa 1980.
22. Szymecka-Wesołowska A., *O potrzebie reformy systemu ubezpieczenia społecznego rolników – głos w dyskusji*, „*Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*” 2010, Nr 36.
23. *Ubezpieczenie rolnicze w opinii polityków koalicji i opozycji, opracowanie redakcyjne*, „*Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia*” 2009, Nr 35.
24. *Zmiany systemu ubezpieczeń społecznych rolników a finanse państwa*, *Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej*, red. J. Pawłowska-Tyszko, Warszawa 2011.

**Political conditioning
of the Agricultural Social Insurance Fund
Abstract**

The issue of social security in the agricultural sector has been discussed for some time with the aim of deciding whether the existing model should be maintained or rather given up completely and that social security for farmers should be included into the universal insurance system; or, perhaps such changes should be made which would at the same time allow to retain separateness of the social insurance system for farmers and to adapt this existing system to current social and economic conditions. Each of the possible solutions will have influence on the legal position of the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS). In the face of extensive changes in the national agricultural system, it seems justified to take a broader look at KRUS as at an institution of the national social and economic system. First, the basic question should be decided: whether KRUS, as a special institution operating within the social security system does not breach the constitutional principles of equality, fairness and social solidarity and, as a consequence, whether it is and may become an institutional solution. Only then will it be possible to determine which of the specific economic, social, political and other arguments raised in the discussion may and should be taken into consideration.

Keywords: family farm, KRUS, social security for farmers, agricultural system.

*Błażej Wierzbowski**

Specyfika rolnictwa jako przyczyna wyodrębnienia organizacyjnego ubezpieczenia społecznego rolników

Streszczenie

W 1991 r. rolnictwo polskie charakteryzowało się specyficznymi cechami. W konsekwencji ograniczeń, wynikających z systemu socjalistycznego, było słabo rozwinięte i niegotowe do transformacji systemu. W produkcji rolnej istotną rolę odgrywały siły natury, które w znacznej mierze pozostały poza kontrolą producentów rolnych. W rolnictwie indywidualnym istniała silna więź pomiędzy gospodarstwem a gospodarstwem domowym. Nie było przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy. Nie stosowano również żadnych środków w celu zapobiegania wypadkom rolniczym.

Te cechy spowodowały, iż ustawodawca zdecydował się na utworzenie odrębnego systemu organizacyjnego dla ubezpieczenia społecznego rolników w postaci Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i związanych z nią elementów. System ten obejmował ubezpieczenia społeczne rolników oraz inne zadania, w tym znaczną część elementów samopomocy i samorządności.

Obecnie opinie o systemie są różne. Ekonomiści uważają, że pogarsza proporcje między solidarnością grupową a solidarnością ogólnokrajową i utrudnia zmiany w strukturze rolnictwa. Zdaniem autora ta krytyka dotyczy konkretnych rozwiązań, a nie rozwiązań organizacyjnych. Rozwiązania organizacyjne powinny uwzględniać fakt, że w ramach Konstytucji i strój w rolnictwa w Polsce opiera się na gospodarstwach rodzinnych. Gospodarstwa rodzinne mają również wartości niematerialne, które należy uwzględnić przy wyborze rozwiązań organizacyjnych dla ubezpieczenia społecznego rolników.

Słowa kluczowe: gospodarstwo domowe, rolnik, system organizacyjny, system rolnictwa, ubezpieczenie społeczne.

* **Błażej Wierzbowski**, dr hab. prof. EUH-E, Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna.

Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników¹ powołała do życia nową państwową jednostkę organizacyjną – Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Rolników (KRUS), której zadaniem jest realizacja ubezpieczenia społecznego rolników (art. 2 ust. 1 u.u.s.r.). To rozwiązanie jest postrzegane i oceniane – na ogół krytycznie – przez pryzmat relacji materialnoprawnych i ekonomicznych, występujących w systemie ubezpieczenia społecznego rolników, między solidarnością ogólnonarodową, a solidarnością grupową samych ubezpieczonych. Nie dostrzega się przy tym, że na system organizacyjny ubezpieczenia społecznego rolników składają się następujące elementy:

- 1) Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego jako centralny organ administracji rządowej²,
- 2) Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego jako państwowa jednostka organizacyjna służąca Prezesowi do wypełniania jego zadań,
- 3) Rada Ubezpieczenia Społecznego Rolników reprezentująca interesy ogółu ubezpieczonych i świadczeniobiorców³,
- 4) Fundusz Składkowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników będący osobą prawną, lecz niebędący państwowym funduszem celowym⁴,
- 5) Rada Nadzorcza Funduszu Składkowego pełniąca nadzór nad Funduszem⁵,
- 6) dwuinstancyjny system orzecznictwa lekarskiego⁶.

Niewątpliwie system ten służy realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego⁷, chociaż nie ma konstytucyjnych przeszkód, aby

¹ Obecnie tekst jednolity Dz. U. 2016 poz. 277 ze zm. – odtąd: „u.u.s.r.”

² Art. 2 ust. 2 u.u.s.r. Obecnie, choć nie zawsze tak było, Prezes podlega ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi.

³ Art. 2 ust. 3 u.u.s.r. Rada wyposażona jest również w kompetencje stanowiące (art. 8 ust. 4 u.u.s.r.), co nadaje jej cechy organu administracji publicznej.

⁴ Art. 76 ust. 1 i ust. 2a a contrario. Funkcje zarządu Funduszu pełni z urzędu Prezes Kasy.

⁵ Art. 76 a ust. 1 i 2 u.u.s.r. Wbrew skojarzeniom z Kodeksem spółek handlowych, nie jest to organ Funduszu, gdyż wtedy sprawowałby nadzór nad zarządem Funduszu, lecz instytucja w stosunku do Funduszu zewnętrzna, o czym świadczy chociażby jej skład, w którym wyodrębniono reprezentację czynnika społecznego i rządowego (art. 76 a ust. 2 u.u.s.r.).

⁶ Art. 46 ust. 1 u.u.s.r. System ten tworzą lekarze – rzeczoznawcy Kasy i komisje lekarskie Kasy.

⁷ Art. 67 ust 1 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 3 marca 2015 r. – K 39/13 – OTK ZU nr 3A poz. 27, s. 301 wyraził następujący pogląd: „W celu trwałej realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego organy władzy publicznej mają obowiązek:

- zorganizowania systemu instytucji publicznych,
- stworzenia mechanizmów gromadzenia środków finansowych,
- zdefiniowania przesłanek nabycia tego prawa,

rolnicy prawo to realizowali w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego. Specyfika rolnictwa wynika przede wszystkim z tego, że w produkcji rolnej istotną rolę odgrywają siły przyrody, na które producent może wpływać jedynie w sposób ograniczony. Tak pojmowana specyfika może wpływać na rozwiązania materialnoprawne systemu ubezpieczenia społecznego rolników, lecz na ogół nie skłania ustawodawcy do tworzenia szczególnej struktury organizacyjnej dla tego systemu. Na specyfikę rolnictwa w stosunku do innych działów gospodarki wpływają wszakże także inne uwarunkowania: historyczne, ekonomiczne, społeczne i prawne, które sprawiają, iż sytuacja osób pracujących w gospodarstwach rolnych, a w szczególności osób prowadzących te gospodarstwa, jest odmienna od sytuacji osób pracujących poza rolnictwem oraz od sytuacji przedsiębiorców (nawet małych) w stopniu niewynikającym li tylko z roli czynnika przyrodniczego w produkcji rolnej. Odmienność ta, będąca wynikiem skumulowania wyżej wymienionych uwarunkowań, może skłaniać ustawodawcę do przyjęcia w odniesieniu do rolników w sferze ubezpieczenia społecznego szczególnych rozwiązań materialnoprawnych, a także do stworzenia odrębnej, w stosunku do struktury istniejącej dla innych grup zawodowych, struktury organizacyjnej dla obsługi ubezpieczenia społecznego.

Artykuł niniejszy, opracowany po ćwierćwieczu funkcjonowania w ubezpieczeniu społecznym rolników odrębnych od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych⁸ struktur organizacyjnych, jest próbą wyjaśnienia przyczyn, dla których ustawodawca zdecydował się w 1990 r. na wyodrębnienie organizacyjne ubezpieczenia społecznego rolników, oceny rezultatów tej decyzji prawodawczej i aktualności uwarunkowań, które na tę decyzję wpłynęły.

Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników nie obejmuje swym zakresem wszystkich rolników. Przyjęte na użytek u.u.s.r. pojęcie rolnika (art. 6 pkt 1) obejmuje tylko pełnoletnie osoby fizyczne, prowadzące osobiście i na własny rachunek działalność rolniczą w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym, w tym również w ramach grupy producentów rolnych, a także osobę, która przeznaczyła grunty prowadzonego przez siebie gospodarstwa rolnego do zalesienia. Ubezpieczeni są również domownicy (art. 1 ust. 1 u.u.s.r.). Przez domownika rozumie się osobę bliską rolnikowi, która:

- określenia treści świadczeń, których mogą domagać się uprawnieni,
- ustalania mechanizmu podtrzymywania wartości realnej świadczeń pieniężnych.”

⁸ Od 1 stycznia 1999 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych działa na podstawie ustawy z 12 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, która nadała mu osobowość prawną, Dz. U. z 2015 poz. 121 ze zm. Poprzednio ZUS, podobnie jak KRUS, był państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej i działał w ramach osobowości prawnej Skarbu Państwa.

- 1) ukończyła 16 lat,
- 2) pozostaje z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym lub zamieszkuje na terenie jego gospodarstwa rolnego albo w bliskim sąsiedztwie,
- 3) stale pracuje w tym gospodarstwie rolnym i nie jest związana z rolnikiem stosunkiem pracy (art. 6 pkt 2 u.u.s.r.).

Ubezpieczenie społeczne rolników nie obejmuje zatem osób pracujących w rolnictwie na podstawie stosunku pracy (zarówno na rzecz osób prawnych, jak i fizycznych) oraz członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych⁹.

Tytuł poprzedniej ustawy, tj. z 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin¹⁰, lepiej precyzował zawartą pod nim treść niż u.u.s.r. Jeżeli przyjąć, że pojęcie rolników indywidualnych nie oznaczało osób prowadzących wielkoobszarowe gospodarstwa rolne (majątki ziemskie), to wypada zauważyć, iż od początku odzyskania przez Polskę niepodległości prawodawca dążył do tego, aby ustroj rolny opierał się na gospodarstwach rolnych, zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność¹¹. Temu celowi służyć miała ustawa z 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej¹². Tego celu nie udało się w okresie międzywojennym osiągnąć i zlikwidować na wsi zjawiska przeludnienia agrarnego. Do przedwojennego wzorca nawiązał w art. 1 ust. 1 dekret PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej¹³, nacjonalizując z przeznaczeniem na cele reformy rolnej wielką własność ziemską (art. 2 ust. 1), jednocześnie jednak ustanawiając na niskim poziomie limit obszarowy dla nowoutworzonych i powiększanych gospodarstw rolnych¹⁴. Później okazało się natomiast, że nie tylko wielka własność ziemską, lecz także wszelką prywatną własność ziemi była elementem utrudniającym budowę nowego ustroju, nie tylko rolnego. Instrumentami prawnymi i pozaprawnymi stworzono niekorzystne warunki dla rozwoju sektora indywidualnego w gospodarstwie. Sektor ten mimo to przetrwał, a nawet po nowelizacji Konstytucji PRL ustawą z 20 lipca 1983 r.¹⁵, „indywidualne rodzinne gospodarstwa rolne pracujących chło-

⁹ Zob. art. 6 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

¹⁰ Dz. U. 1989 r. nr 24 poz. 133 ze zm.

¹¹ Art. 99 Konstytucji RP z 17 marca 1921 r., Dz. U. nr 44 poz. 267.

¹² Dz. U. 1926 nr 1 poz. 1.

¹³ Dz. U. 1945 nr 3 poz. 13.

¹⁴ Zgodnie z art. 12 ust. 2 dekretu obszar dla gospodarstw nowoutworzonych w zasadzie nie mógł wynosić więcej niż 5 ha, a dla gospodarstw ogrodniczo-warzywniczych nie mógł przekraczać 2 ha.

¹⁵ Dz. U. nr 39 poz. 175.

pów” uzyskały konstytucyjną gwarancję trwałości. Mimo tych gwarancji obowiązywały liczne ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi. Wynikiem tych ograniczeń była niekorzystna struktura agrarna, która istniała w momencie przełomu ustrojowego lat 1989-1990.

Wcześniej rolnictwo indywidualne doświadczyło wykorzystywania instrumentów socjalnych dla przyspieszenia procesu uspołecznienia rolnictwa, przez który, zgodnie z ideologicznym paradygmatem, rozumiano zwiększenie stanu posiadania przez sektor spółdzielczy i państwowy¹⁶. Związek procesu uspołeczniania rolnictwa z prawem socjalnym zaczął się od wprowadzenia instytucji „rent za ziemię”¹⁷, które w istocie były świadczeniem wzajemnym za przekazanie gospodarstwa Państwu, lecz zostały ukształtowane tak jak świadczenie z powszechnego systemu emerytalnego i wypłacane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Łagodniejszą, lecz budzącą rolnicze protesty, formą łączenia procesu przebudowy ustroju rolnego z prawem socjalnym, był wymóg przekazania gospodarstwa rolnego Państwu lub następcy, jako jeden z warunków nabycia przez rolnika indywidualnego, prawa do renty lub emerytury¹⁸. Było rzeczą oczywistą, że rozwiązanie to winno być w nowych warunkach ustrojowych odrzucone, chociaż nie można było zupełnie rezygnować z wykorzystania systemu ubezpieczenia społecznego rolników w działaniach zmierzających do poprawy struktury agrarnej i przyspieszenia zmiany pokoleń w rolnictwie indywidualnym. Wzorcem przydatnym do poszukiwania nowych rozwiązań był system niemiecki. W Niemczech ubezpieczenie społeczne rolników na starość wprowadziła ustawa z 27 lipca 1957 r. Ubezpieczenie to funkcjonowało w odrębnym od powszechnego systemie organizacyjnym¹⁹. Rozwiązanie niemieckie było inspiracją dla ustawodawcy polskiego.

Przejęcie od systemu gospodarki nakazowo-rozdzielczej do systemu gospodarki rynkowej nastąpiło nagle. Niewątpliwie rolnictwo indywidualne nie było do tego przygotowane. Krąg osób, który został objęty systemem

¹⁶ Konstytucja PRL w art. 15 zawierała charakterystyczną gradację stosunku państwa do rolnictwa. PRL „rozwickała i umacniała państwowe gospodarstwa rolne”, „udzielała poparcia i pomocy (...) zespołowym gospodarstwom rolnym”, „otaczała opieką indywidualne gospodarstwa rolne”, t.j. Dz. U. 1976 nr 7 poz. 6.

¹⁷ Proces ten zapoczątkowała ustawa z 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność Państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości, Dz. U. nr 38 poz. 166.

¹⁸ Wymóg ten przewidywała ustawa z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, Dz. U. nr 32 poz. 140. Wymóg ten utrzymano w poprzedzającej u.u.s.r. ustawie z 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników i członków ich rodzin.

¹⁹ *Gezetz über eine Atershilfe für Landwirte*, zob. H. Bley, Sozialrecht. Vierte Auflage, Frankfurt am Main, A. Metzner Verlag, 1982, s. 136-137.

ubezpieczenia społecznego rolników, był bardzo zróżnicowany. Obejmował bowiem zarówno osoby prowadzące niewielkie gospodarstwa rolne, jak i osoby, które prowadziły gospodarstwo o powierzchni 100 ha. Sytuacja ekonomiczna rolników prowadzących małe gospodarstwa rolne była często gorsza, aniżeli pracowników zatrudnionych w uspołecznionych zakładach pracy. Ze strony rolników były więc wysuwane postulaty, aby system rolniczy obejmował świadczenia, które swą wysokością i zakresem nie różniłyby się od systemu pracowniczego.

Objęcie systemem rolniczym osób, które prowadziły małe gospodarstwa rolne o niskich dochodach powodowało, że w systemie tym wystąpiło zjawisko nadubezpieczenia. Wysokość świadczeń długoterminowych (emerytury, renty) była niejednokrotnie wyższa aniżeli wysokość dochodu osiąganego wcześniej z prowadzenia gospodarstwa rolnego²⁰. Zrozumiała była więc presja wywierana przez tę grupę ubezpieczonych na wysokość świadczeń oraz porównywanie swej sytuacji z sytuacją świadczeniobiorców w systemie pracowniczym. Alternatywnym rozwiązaniem w odniesieniu do grupy rolników o niskich dochodach było wyłączenie ich z systemu ubezpieczenia i objęcie jedynie pomocą społeczną. Wdrożenie do praktyki ustawodawczej tego alternatywnego rozwiązania było na początku przemian ustrojowych rozwiązaniem niemożliwym. Rozmijało się całkowicie z oczekiwaniami społecznymi, zwłaszcza tymi, które zostały wyartykułowane w 1981 r.²¹ Rozsądnym posunięciem było zatem organizacyjne wyodrębnienie ubezpieczenia społecznego rolników, wmontowanie w system elementów samopomocy, samofinansowania i samorządności, przy jednoczesnym zachowaniu rozwiązań materialnoprawnych utrzymujących wysokość świadczeń na stosunkowo niskim poziomie, stymulujących zmianę pokoleniową w rolnictwie indywidualnym oraz nałożenie na nowe instytucje zadań niewystępujących w systemie organizacyjnym ZUS. Takie rozwiązanie okazało się trwałe, osłabiło w znacznym stopniu postawy roszczeniowe i zyskało aprobatę społeczną w środowisku wiejskim.

Cechą specyficzną rolnictwa indywidualnego – zwłaszcza w tej postaci, w jakiej funkcjonowało w ostatniej dekadzie poprzedniego stulecia – była

²⁰ Badania empiryczne wykazały, że w 2000 r. w grupie gospodarstw najmniejszych (od 1 do 2 ha) udział świadczeń KRUS stanowił aż 30,2% w ogólnych przychodach pieniężnych rodziny rolniczej. Ta grupa gospodarstw była zasilana wyłącznie środkami pieniężnymi uzyskiwanymi spoza gospodarstwa rolnego, L. Goraj, W. Jagła, *Znaczenie rolniczych ubezpieczeń społecznych w dochodach rolników* [w:] *Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo*, red. M. Adamowicz, Warszawa, Wydawnictwo SGGW, 2002, s. 142-143.

²¹ Omówienie i analiza tych postulatów, zob. B. Wierzbowski, *Prawo ubezpieczeń społecznych w przebudowie ustroju rolnego*, Toruń 1985, passim.

ściśła więź między gospodarstwem rolnym, pojmowanym jako organizm gospodarczy a gospodarstwem domowym, służącym zaspokajaniu bytowych i osobistych potrzeb rolnika i jego rodziny²².

Ta ściśła więź była i jest uwzględniana przez ustawodawcę, który obejmuje ubezpieczeniem społecznym rolników specyficzną kategorię domowników. Domownik w rozumieniu u.u.s.r. różni się, mimo podobnej definicji, od osoby współpracującej w rozumieniu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych²³. W indywidualnych gospodarstwach rolnych domownik związany jest z rolnikiem więzią bliskości, która nie zawsze wynika z bliskiego pokrewieństwa czy powinowactwa. Zwłaszcza w okresie sprzed wprowadzenia ubezpieczenia społecznego rolników w gospodarstwach rolnych „rezydowały” osoby nieobjęte żadną formą zabezpieczenia społecznego, często niepełnosprawne, lecz w skromnym zakresie przydatne dla funkcjonowania gospodarstwa rolnego. Osoby te na ogół nie mieściły się w definicji osoby współpracującej w rozumieniu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Ściśła więź między gospodarstwem rolnym i gospodarstwem domowym rodziny rolniczej sprawiała trudności w prawnej ocenie okoliczności wypadków, którym ulegali rolnicy zwłaszcza wtedy, gdy wypadek zdarzył się na terenie gospodarstwa rolnego lub związanego z nim gospodarstwa domowego. Ocena ta dokonywana przy zastosowaniu schematów pracowniczych, nakazujących ustalać związek wypadku z obowiązkami pracowniczymi, prowadziła do rezultatów, które były przez rolników uważane za absurdalne i nie były przez nich akceptowane²⁴. Rozsądnym wyjściem z tej sytuacji było zatem uwzględnienie społecznych oczekiwań i powierzenie obsługi ubezpieczenia wypadkowego rolników instytucji, która więcej zrozumienia niż ZUS okaże ściśłej więzi między sferą bytową i zawodową rolników indywidualnych. Niewątpliwie instytucją taką jest fundusz wyposażony w osobowość prawną.

²² Por. B. Banaszkiwicz, *Prawne aspekty pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym*, Warszawa 1989, s. 195 i nast.; J. Litowski, *Pojęcie gospodarstwa domowego w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników*, „Przegląd sądowy” 2010, Nr 5, s. 64-82; Idem, *Wypadek przy pracy rolniczej w ubezpieczeniu społecznym rolników*, Toruń 2016, s. 60-65.

²³ Art. 8 ust. 11 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie wymienia występującej w u.u.s.r. przesłanki bliskości.

²⁴ Jako przykłady takiej absurdalnej oceny rolnicy często przytaczali przykład rolniczki, która uległa wypadkowi przy gotowaniu ziemniaków czy rolnika, który uległ wypadkowi, zaprzęgając konia. Organy ZUS doniosłość prawną wiązały z celem tych czynności (Dla kogo były ziemniaki? Dokąd zamierzał udać się rolnik?). Po pierwszych niekorzystnych doświadczeniach, wynikających z prawdopodobnych wyjaśnień, rolnicy nauczyli się składać „odpowiednie” wyjaśnienia. Trudno jednak zaaprobować taki efekt przykładania do wypadków rolniczych schematów pracowniczych.

Z wypadkami w rolnictwie indywidualnym wiązało się również zagadnienie prewencji. W odniesieniu do rolników indywidualnych nie obowiązują wydawane na podstawie Kodeksu pracy przepisy dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy. Zagrożenie wypadkami w rolnictwie jest natomiast duże. Wywołuje to potrzebę działań prewencyjnych. Niewątpliwie w 1990 r. brakowało podmiotu, na który można byłoby taki obowiązek nałożyć. Organizacje społeczno-zawodowe rolników i reaktywowane związki zawodowe rolników indywidualnych były organizacjami nieobowiązkowymi, samorząd rolniczy natomiast w postaci izb rolniczych jeszcze nie istniał²⁵.

Naturalną konsekwencją takiego stanu rzeczy było przyporządkowanie funkcji prewencyjnej w ubezpieczeniu wypadkowym instytucji obsługującej to ubezpieczenie. ZUS, który obsługiwał przede wszystkim pracowniczego ubezpieczenie wypadkowe, nie był przygotowany do podjęcia się takiej funkcji. Funkcja prewencyjna objęta była bowiem przede wszystkim obowiązkami stron stosunku pracy²⁶. Kontrola wykonywania tych obowiązków przez pracodawcę należała do kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy²⁷. Dla skuteczności działań prewencyjnych w ubezpieczeniu wypadkowym rolników indywidualnych, powierzenie tych zadań odrębnej od ZUS strukturze organizacyjnej, było zatem rozwiązaniem optymalnym.

W ostatniej dekadzie ubiegłego stulecia niezdolność określonej osoby do pracy w konkretnym gospodarstwie rolnym uniemożliwiała tej osobie – ze względu na sytuację na rynku pracy – podjęcie innej pracy zarobkowej. To skłoniło ustawodawcę do przyjęcia rozwiązań materialnoprawnych, które odnosiły długotrwałą niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym do konkretnego gospodarstwa rolnego, w którym ubezpieczony pracował²⁸. Ustawodawca odszedł zatem od tradycyjnego pojęcia inwalidztwa, pojmowanego jako fakt medyczny, przydając doniosłości prawnej uwarunko-

²⁵ Podstawę prawną działania izb rolniczych stworzyła dopiero ustawa z 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych, Dz. U. 2014 poz. 1079 ze zm.

²⁶ Zob. K. Kolański, *Prawo pracy znolizowane*, Toruń 1996, s. 221-224.

²⁷ Obecnie podstawą działania PIP jest ustawa z 13 kwietnia 2007r. o Państwowej Inspekcji Pracy, Dz. U. 2015 poz. 640 ze zm.

²⁸ Zgodnie z art. 21 ust. 2 u.u.s.r w wersji pierwotnej ubezpieczonego uważało się za długotrwale niezdolnego do pracy w gospodarstwie rolnym, jeżeli ze względu na pogorszenie się jego stanu zdrowia istniały przeciwwskazania do osobistego wykonywania niezbędnych prac w danym gospodarstwie rolnym w okresie dłuższym niż 6 miesięcy, Dz. U. 1991 nr 7 poz. 24 . Zgodnie z § 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 21 października 1991 r. w sprawie ustalania prawa do renty inwalidzkiej rolniczej oraz zgłaszania i ustalania okoliczności i przyczyn wypadku przy pracy rolniczej przy ustalaniu długotrwałej niezdolności do pracy należało uwzględnić rodzaj i zakres prac dotychczas wykonywanych przez zainteresowanego w gospodarstwie rolnym, Dz. U. nr 103 poz. 449.

waniom społecznym i ekonomicznym w konkretnym (nieraz pozbawionym wszelkich udogodnień technicznych) gospodarstwie rolnym. To nowatorskie, jak na owe czasy, podejście ustawodawcy, nie zawsze znajdowało zrozumienie wśród lekarzy – członków komisji do spraw inwalidztwa, a także biegłych sądowych, którzy – jak dowodziły tego liczne przykłady z orzecznictwa sądowego – stosowali rutynowo te same reguły, które były stosowane przy ustalaniu inwalidztwa²⁹. Spowodowało to konieczność kolejnego rozwiązania organizacyjnego, polegającego na stworzeniu w KRUS odrębnego od ZUS systemu orzecznictwa lekarskiego, dla którego podstawą była nowelizacja u.u.s.r. dokonana ustawą z 12 września 1996 r.³⁰ System ten stworzył możliwość racjonalnego łączenia efektów rehabilitacji leczniczej z ustalaniem prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym³¹.

Wskazane wyżej rozwiązania organizacyjne sprawiły, że Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i ściśle powiązane z nią podmioty mogły podjąć działalność znacznie szerszą i bardziej ukierunkowaną na specyfikę rolnictwa indywidualnego, aniżeli Zakład Ubezpieczenia Społecznego, który przed 1991 r. obsługiwał ubezpieczenia społeczne rolników. Poza typową działalnością ubezpieczeniową polegającą na obsłudze ubezpieczonych i świadczeniobiorców w sprawach dotyczących: objęcia ubezpieczeniem, składek na ubezpieczenie oraz przyznawania i wypłaty świadczeń z ubezpieczenia (art. 62 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r.), Kasa prowadzi działalność w zakresie zadań określonych w art. 63-66 u.u.s.r.

Art. 63 ust. 1 u.u.s.r. nakłada na Kasę obowiązek prowadzenia działalności na rzecz zapobiegania wypadkom przy pracy rolniczej i rolniczym chorobom zawodowym. Ustawowa egemplifikacja obejmuje:

- 1) analizowanie przyczyn wypadków i chorób zawodowych;
- 2) prowadzenie dobrowolnych nieodpłatnych szkoleń i instruktażu dla ubezpieczonych w zakresie zasad ochrony życia i zdrowia w gospodarstwie rolnym oraz postępowania w razie wypadku przy pracy rolniczej;
- 3) upowszechnianie wśród ubezpieczonych wiedzy o zagrożeniach wypadkami przy pracy rolniczej i rolniczymi chorobami zawodowymi, a także znajomości zasad ochrony życia i zdrowia w gospodarstwie rolnym oraz zasad postępowania w razie wypadku;

²⁹ B. Wierzbowski, *Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego jako forma organizacyjna ubezpieczenia społecznego* [w:] *Teksty wystąpień wygłoszonych podczas uroczystej sesji z okazji 5-lecia działalności Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, Warszawa 24 stycznia 1996, s. 10-11.

³⁰ Dz. U. nr. 124 poz. 585.

³¹ J. Kossakowski, *Orzecznictwo lekarskie w systemie ubezpieczenia społecznego rolników* [w:] *Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne w rolnictwie*, red. J. Jastrzębska, Lublin, Instytut Medycyny Wsi, 2003, s. 122-133.

- 4) podejmowanie starań o właściwą produkcję i dystrybucję bezpiecznych środków stosowanych w rolnictwie oraz sprzętu i odzieży ochronnej dla rolników³².

Łukę w postaci braku przepisów bhp w rolnictwie indywidualnym wypełniają zasady ochrony zdrowia i życia w gospodarstwie rolnym określone przez Prezesa Kasy w porozumieniu z Radą Rolników, ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego, ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi oraz ministrem właściwym do spraw zdrowia. Zasady te są zaleceniami dotyczącymi wyposażenia gospodarstwa, zabezpieczenia osób pracujących oraz sposobu wykonywania czynności związanych z działalnością rolniczą, ustanowionymi w celu zapobiegania wypadkom przy pracy rolniczej i rolniczym chorobom zawodowym (art. 63 ust. 2 u.u.s.r.).

Kasa ma obowiązek podejmowania działań na rzecz pomocy ubezpieczonym i osobom uprawnionym do świadczeń z ubezpieczenia, wykazującym całkowitą niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym, ale rokującym jej odzyskanie w wyniku leczenia i rehabilitacji, albo zagrożonym całkowitą niezdolnością do pracy w gospodarstwie rolnym (art. 64 ust. 1 u.u.s.r.). Ustawowa egzemplifikacja obejmuje:

- 1) kierowanie na rehabilitację leczniczą do zakładów rehabilitacyjnych,
- 2) prowadzenie zakładów rehabilitacji leczniczej,
- 3) wspieranie rozwoju rehabilitacji ambulatoryjnej na obszarach wiejskich,
- 4) prowadzenie we własnym zakresie badań i analiz przyczyn niezdolności do pracy,
- 5) odpłatne zlecenie badań naukowych i ekspertyz dotyczących przyczyn niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym oraz metod jej przeciwdziałania,
- 6) promocję zdrowia,
- 7) działania dotyczące profilaktyki zdrowotnej w środowisku wiejskim³³.

³² Obowiązki temu odpowiada uprawnienie do wystąpienia z roszczeniem regresowym, przewidzianym w art. 56 u.u.s.r. Jeżeli przyczyną wypadku przy pracy lub nieprawidłowości świadczonej usługi, za którą odpowiedzialność cywilną ponosi osoba niebędąca poszkodowanym lub rolnikiem, na którego rachunek poszkodowany pracował, Prezes Kasy może dochodzić od tej osoby zwrotu wydatków ponoszonych na świadczenia z ubezpieczenia z tytułu wypadku przy pracy albo choroby zawodowej.

³³ Analizę i ocenę ustawowych zadań Kasy w zakresie rehabilitacji leczniczej przedstawia W. Kobielski, *Organizacja i rozwój rehabilitacji leczniczej w systemie ubezpieczeń społecznych rolników* [w:] *Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne w rolnictwie*, red. J. Jastrzębska, Lublin, Instytut Medycyny Wsi, 2003, s. 134-139. Autor ten kończy swój artykuł konkluzją: „Mamy liczne dowody na to, że działalność w zakresie rehabilitacji zyskała niewątpliwie uznanie ludności rolniczej i jest traktowana jako oczywisty obszar aktywności KRUS, tak samo ważny jak wypłata świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia społecznego rolników. Tym ważniejszy, że ostatnie lata przyniosły istotne zubożenie infrastruktury społecznej wsi”.

Kasa udziela rolnikom informacji o umowach jakie mogą być zawierane w związku z zamiarem zaprzestania działalności rolniczej³⁴.

Kasa może też inicjować i wspierać rozwój ubezpieczeń dla rolników i członków ich rodzin, prowadzonych przez towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych stosownie do przepisów o działalności ubezpieczeniowej. W szczególności Kasa może udzielić pomocy w powstawaniu i działalności takich towarzystw (art. 66 ust. 1 u.u.s.r.). Finansowanie działalności Kasy w tym zakresie należy do Funduszu Składkowego (art. 77 ust. 1 pkt 4 u.u.s.r.).

Nowatorskim rozwiązaniem było powołanie Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników wyposażonego w osobowość prawną, lecz ściśle związanego z całą strukturą organizacyjną Kasy. Majątek Funduszu Składkowego przeznaczony jest przede wszystkim na finansowanie świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego (art. 77 ust.1 pkt 1 u.u.s.r.). Majątek ten tworzy się ze składek na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie oraz z innych źródeł określonych w statucie Funduszu Składkowego³⁵, zapewniając pełne pokrycie wydatków Funduszu oraz ustawowych odpisów.

Fundusz był pierwszą instytucją opartą na zasadzie solidarności grupowej o charakterze samopomocowym i samofinansującym się, co znacznie osłabiło postawy roszczeniowe ubezpieczonych, a zwłaszcza presję na podwyższanie świadczeń krótkookresowych. Rozwiązania prawne dotyczące Funduszu Składkowego, według wstępnej oceny dokonanej 8 lat po powołaniu go do życia, sprzyjały stabilności ubezpieczeń społecznych w rolnictwie, ułatwiały wiązanie systemu ubezpieczeń społecznych rolników z organizacjami i instytucjami rolniczymi, stwarzały realne możliwości powiązania z innymi (niż społeczne) ubezpieczeniami rolniczymi i instytucjami obsługi finansowej rolnictwa³⁶.

³⁴ Art. 65 u.u.s.r. Przepis ten odnosi się przede wszystkim do uregulowanej w rozdziale 7 ustawy umowy z następcą, która w zamiarze ustawodawcy miała ułatwiać i przyspieszać zmiany pokoleniowe w rolnictwie indywidualnym. Ustawową nowością była też pisemna umowa dzierżawy zawarta co najmniej na 10 lat i zgłoszona do ewidencji gruntów i budynków, art. 28 ust. 4 pkt 1 u.u.s.r.

³⁵ Art. 77 ust.2 u.u.s.r. Chodzi przede wszystkim o dochody z działalności gospodarczej.

³⁶ B. Wierzbowski, *Rola Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników w systemie ubezpieczeń rolniczych*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 1999, Nr 1, s. 99; Obszerny artykuł analityczny (s. 71 100) zawiera m. in. konkluzję: „W Funduszu Składkowym dowartościowano elementy cywilnoprawne, co pozwala mu pełnić rolę stabilizatora całego systemu ubezpieczenia społecznego rolników i zasilać cały system w środki materialne. Pozwala to wzmacniać elementy samopomocowe i uczestniczyć w ograniczonym zakresie w obrocie gospodarczym. To z kolei dowartościowuje czynnik ekonomiczny w całym systemie, stymulując tym samym przedsięwzięcia racjonalizujące i optymalizujące cały system. Stwarza to jednocześnie dogodny punkt wyjścia do ściślejszych powiązań z innymi ubezpieczeniami rolniczymi i instytucjami finansowymi.”

Od 1999 r. KRUS wydaje kwartalnik naukowy „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia”. Formuła kwartalnika wzorowana jest na niemieckim czasopiśmie „Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft”. Zamierzenia wydawcy, redakcji i rady programowej nowego kwartalnika zostały wyartykułowane w pierwszym numerze: „Celem czasopisma jest promocja dorobku naukowego, zarówno wybitnych autorów polskich, jak i zagranicznych, dotyczącego ubezpieczeń w rolnictwie, ze szczególnym uwzględnieniem rolniczego ubezpieczenia społecznego w Polsce, oraz tych form ubezpieczeń majątkowych i osobowych, które uzupełniają ubezpieczenie społeczne”³⁷. „Chodzi o to, aby bez uprzedzeń – sine ira et studio – analizować i starać się zmieniać rzeczywistość ubezpieczeniową w rolnictwie, z myślą o jak największym pożytku dla ubezpieczonych”³⁸.

Te zamierzenia zostały zrealizowane, a cele osiągnięte. Od 2015 r., na podstawie rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 13 lipca 2012 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym³⁹ oraz komunikatu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 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.

W porównaniu ze stanem z 1991 r. sytuacja rolnictwa indywidualnego bardzo się zmieniła. Skutkiem trwającej od 1 października 1990 r.⁴⁰ do 30 kwietnia 2016 r.⁴¹ liberalizacji obrotu nieruchomościami rolnymi nastąpiło duże rozwarstwienie w grupie rolników indywidual-

³⁷ M. Delekta, *Od wydawcy*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 1999, Nr 1, s. 7.

³⁸ B. Wierzbowski, *Integrujące czasopismo*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 1999, Nr 1, s. 10.

³⁹ Dz. U. z 2014 poz. 1126.

⁴⁰ Data wejścia w życie ustawy nowelizującej Kodeks Cywilny, Dz. U. nr 55 poz. 321.

⁴¹ Do tego dnia obowiązywały liberalne przepisy ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. 2012 poz. 803 ze zm.), które zostały zmienione przez ustawę z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. poz. 585). Zgodnie z art. 2a ust.1 znowelizowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, chyba że ustawa stanowi inaczej. Zgodnie z art. 6 ust.1 ustawy za rolnika indywidualnego uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo.

nych⁴². Wejście Polski z 1 maja 2004 r. w skład Unii Europejskiej spowodowało objęcie rolników indywidualnych dopłatami bezpośrednimi i unijnymi programami pomocowymi. Poprawiło to sytuację dochodową rolnictwa. Więcej skorzystali rolnicy przedsiębiorczy – rozwijający i modernizujący swoje gospodarstwa. Rolnicy prowadzący niewielkie gospodarstwa skorzystali wprawdzie mniej, lecz unijne dopłaty skutecznie zniechęcają ich do wyzbywania się swych nieruchomości. Zdaniem ekonomistów świadczenia z ubezpieczenia społecznego i unijne dopłaty hamują proces poprawy struktury agrarnej.

W porównaniu ze stanem z 1991 r. zmieniło się też znacznie otoczenie instytucjonalne i gospodarcze rolnictwa indywidualnego. Poprawił się między innymi stan pomocy społecznej. W małym natomiast stopniu zmieniły się rozwiązania materialnoprawne systemu ubezpieczenia społecznego rolników. Taki stan rzeczy powoduje krytykę kierowaną zwłaszcza pod adresem wysokości składek płaconych przez rolników na ubezpieczenie społeczne, które porównuje się z obciążeniami finansowymi drobnych przedsiębiorców, nie odnosząc się jednocześnie do wysokości świadczeń długookresowych (emerytury i renty). Na doniosłość prawną różnicowanej sytuacji dochodowej rolników indywidualnych w sferze prawa daninowego wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 października 2010 r. (K 58/07)⁴³, uznając, że art. 86 ust.2 w związku z art. 86 ust.1 pkt 1 ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w zakresie, w jakim określa zobowiązanie budżetu państwa do finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne wszystkich wskazanych w nim rolników i ich domowników, podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy, prowadzących działalność rolniczą bez względu na wysokość osiąganych przez nich przychodów, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji RP. W uzasadnieniu Trybunał Konstytucyjny wskazał, że populacja rolników indywidualnych jest (w przeciwieństwie do sytuacji w 1991 r.) bardzo różnicowana i obejmuje: 1) dużą liczbę osób o dochodach nieodbiegających od poziomu dochodów podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, 2) osoby o bardzo wysokich dochodach oraz 3) nadal pokaźną liczbę osób prowadzących gospodarstwo rolne o bardzo niskiej wydajności

⁴² Ubocznym skutkiem liberalizacji obrotu w odniesieniu do ubezpieczeń społecznych było pojawienie się tzw. „rolników z Marszałkowskiej”, którzy dzięki nabyciu na własność lub dzierżawie nieruchomości rolnych o niewielkim obszarze, powołując się na domniemanie z art. 38 pkt 1 u.u.s.r., mogli być objęci ubezpieczeniem społecznym rolników.

⁴³ OTK Z U A 8(2010) poz. 80. Sentencja została ogłoszona w Dz. U. 2010 nr 205 poz. 1363.

i dochodowości. Zdolność tych trzech grup do ponoszenia ciężarów publicznych jest w rzeczywistości zasadniczo różna. W tej sytuacji objęcie ich ubezpieczenia zdrowotnego jednolitym finansowaniem przez budżet państwa jest niezgodne z art. 32 ust. 1 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji RP⁴⁴.

Wyważone stanowisko w kwestii wyodrębnienia organizacyjnego ubezpieczeń społecznych rolników i rozwiązań materialnoprawnych tego systemu zajął A. Kowalski. Autor ten docenia rolę jaką odegrała KRUS w latach 90-tych ubiegłego wieku, oceniając, że system KRUS był czynnikiem ułatwiającym transformację w Polsce. Z czasem jednak system ten współprzyczynił się – wraz z systemem podatkowym w rolnictwie, a później również z unijnymi dopłatami bezpośrednimi – do hamowania przemian agrarnych. Zdaniem przywołanego Autora należałoby równocześnie reformować KRUS, podatek rolny i powierzchniowe dopłaty bezpośrednie. Swe rozważania A. Kowalski konkluduje następująco: „Bezspornie zatem likwidacja KRUS byłaby bezzasadna. Instytucja ta nie tylko realizuje usługi z zakresu ubezpieczenia społecznego osób związanych z prowadzeniem produkcji rolniczej, lecz także funkcjonowanie tej instytucji ma ścisły związek z kształtowaniem przyszłego losu większości osób pracujących obecnie w gospodarstwach rolnych i stopniem samowystarczalności żywnościowej kraju. Likwidacja KRUS i „zagospodarowanie” w wyniku reformy usług ubezpieczenia społecznego osób pracujących we własnym gospodarstwie rolnym przez ZUS mogłoby zatracić realizację tej ważnej funkcji”.

Autor niniejszego artykułu podziela tę ocenę oraz obawy profesora A. Kowalskiego. Jest jednak rzeczą oczywistą, iż stan rolnictwa indywidualnego jest obecnie inny aniżeli w 1990 r. Argument o specyfice rolnictwa, wynikającej z zasłóści historycznych, traci swe znaczenie i nie ma już siły perswazyjnej.

Wyodrębnienie organizacyjne ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych było wynikiem decyzji politycznej. Wynikiem decyzji politycznej może być zlikwidowanie tej odrębności organizacyjnej. Specyfika rolnictwa wyraża się nadal w postaci silnej więzi między gospodarstwem domowym rolnika, a gospodarstwem rolnym. Charakter produkcji rolnej, której nie można zatrzymać w dowolnym momencie, wymusza stałą goto-

⁴⁴ Ta część uzasadnienia wyroku jest niezwykle lakoniczna. Można się domyślać, iż Trybunał zaakceptował pogląd Wnioskodawcy (Rzecznika Praw Obywatelskich), iż zaskarżone przepisy nie znajdują uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości społecznej, wymagającej, aby zróżnicowanie pozostawało w odpowiedniej relacji do różnych sytuacji, w jakich znajdują się adresaci zaskarżonych przepisów. Pozostaje tajemnicą Trybunału dlaczego uznał za odpowiedni wzorzec kontroli konstytucyjności art. 84 Konstytucji RP wysławiający zasadę powszechności ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych.

wość do pracy rolnika i jego rodziny. Te specyficzne cechy występują przede wszystkim w rodzinnych gospodarstwach rolnych. Specyfika rolnictwa została dobrze zrozumiana w praktycznej działalności systemu organizacyjnego ubezpieczeń społecznych rolników, zwłaszcza gdy chodzi o ubezpieczenie wypadkowe, działalność prewencyjną i świadczenia rehabilitacyjne. Ten trwały dorobek zasługuje na zachowanie bez względu na to, jakie rozwiązanie organizacyjne dla funkcjonowania ubezpieczenia społecznego rolników wybierze ustawodawca. Na zachowanie zasługują też dotychczasowe elementy samopomocy i samorządności.

Od 1997 r. wartością chronioną w demokratycznym państwie prawnym stało się gospodarstwo rodzinne, o którym mowa w art. 23 Konstytucji RP⁴⁶. Art. 23 Konstytucji RP stanowi wytyczne dla wszystkich władz publicznych⁴⁷. Ustawodawca w preambule do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego zadeklarował wzmocnienie ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych. Przyjęta przezeń, na użytek obrotu nieruchomościami rolnymi, definicja gospodarstwa rodzinnego akcentuje przede wszystkim element obszarowy i związek rolnika z gospodarstwem. Można spotkać inne propozycje rozumienia konstytucyjnego pojęcia gospodarstwo rodzinne. Proponuje się, aby przez gospodarstwo rodzinne w znaczeniu konstytucyjnym rozumieć prowadzone przez osobę fizyczną gospodarstwo rolne, w którym większość prac wykonuje osoba prowadząca to gospodarstwo oraz związane z nią pokrewieństwem lub powinowactwem osoby tworzące gospodarstwo domowe, niepozostające z prowadzącym w stosunku pracy, zapewniając tym osobom materialne warunki życia na poziomie nie niższym niż osiąganym przez osoby utrzymujące się ze źródeł pozarolniczych. Produkcja prowadzona jest zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, a wytwarzane w nim produkty nie zagrażają bezpieczeństwu konsumenta⁴⁸.

Zbyt wąską byłaby ocena gospodarstwa rodzinnego dokonywana przez zastosowaniu jedynie kategorii ekonomicznych. Gospodarstwo rodzinne jest nośnikiem również wartości niematerialnych: tradycji i kultury, które decydują o zachowaniu tożsamości narodowej⁴⁹. Te imponderabilia zasłu-

⁴⁵ A. Kowalski, *Znaczenie uchwalenia i funkcjonowania ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2012, Nr 46, s. 7-16.

⁴⁶ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 31 stycznia 2001 r., P 4/99-OTK ZUA 1 (2001) poz. 5.

⁴⁷ Por. A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP w świetle art. 23 Konstytucji*, „Studia Iuridica Agraria” 2000, T. I, s. 23-45.

⁴⁸ B. Wierzbowski, *Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Suwalsko-Mazurskiej im. Papieża Jana Pawła II w Suwałkach” 2005, Nr 11, s. 31.

⁴⁹ Interesujący jest w tym względzie pogląd A. Stelmachowskiego, *Rolnicze gospodarstwo rodzinne jako kwestia polityczna w Polsce*, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu. Konferencje i seminaria” 2000, Nr 2, s. 13-22.

gują również – a może przede wszystkim – na wzięcie pod rozagę przy podejmowaniu decyzji o wyborze systemu organizacyjnego, w którym mają funkcjonować ubezpieczenia społeczne rolników. Otwarte bowiem pozostaje pytanie, czy zachowaniu i umacnianiu wartości, których nośnikiem jest gospodarstwo rodzinne, lepiej służy odrębny system organizacyjny ubezpieczenia społecznego rolników, czy system powszechny?

Literatura

1. Banaszekiewicz B., *Prawne aspekty pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym*, Warszawa 1989.
2. Dekret PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, Dz. U. 1944 nr 4 poz. 17 ze zm.
3. Deleka M., *Od wydawcy*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 1999, Nr 1.
4. *Gezetz über eine Atershilfe für Landwirte*, H. Bley, Sozialrecht. Vierte Auflage, Frankfurt am Main, A. Metzner Verlag, 1982.
5. Goraj L., Jagła W., *Znaczenie rolniczych ubezpieczeń społecznych w dochodach rolników* [w:] *Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo*, red. M. Adamowicz, Warszawa, Wydawnictwo SGGW, 2002.
6. Kobielski W., *Organizacja i rozwój rehabilitacji leczniczej w systemie ubezpieczeń społecznych rolników* [w:] *Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne w rolnictwie*, red. J. Jastrzębska, Lublin, Instytut Medycyny Wsi, 2003.
7. Kolasiński K., *Prawo pracy znowelizowane*, Toruń 1996.
8. Konstytucja PRL, Dz. U. 1952 nr 33 poz. 232.
9. Kossakowski J., *Orzecznictwo lekarskie w systemie ubezpieczenia społecznego rolników* [w:] *Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne w rolnictwie*, red. J. Jastrzębska, Lublin, Instytut Medycyny Wsi, 2003.
10. Kowalski A., *Znaczenie uchwalenia i funkcjonowania ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2012, Nr 46.
11. Lichorowicz A., *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP w świetle art. 23 Konstytucji*, „Studia Iuridica Agraria” 2000, T. I.
12. Litowski J., *Pojęcie gospodarstwa domowego w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników*, „Przegląd sądowy” 2010, Nr 5.
13. Litowski J., *Wypadek przy pracy rolniczej w ubezpieczeniu społecznym rolników*, Toruń 2016.
14. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 21 października 1991 r. w sprawie ustalania prawa do renty inwalidzkiej rolniczej oraz zgłaszania i ustalania okoliczności i przyczyn wypadku przy pracy rolniczej przy ustalaniu długotrwałej niezdolności do pracy, Dz. U. nr 103 poz. 449.

15. Stelmachowski A., *Rolnicze gospodarstwo rodzinne jako kwestia polityczna w Polsce*, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu. Konferencje i seminaria” 2000, Nr 2.
16. Trybunał Konstytucyjny, uzasadnienie wyroku z 31 stycznia 2001 r., P 4/99 – OTK ZUA 1 (2001) poz. 5.
17. Ustawa z 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1921 nr 44 poz. 267 ze zm.
18. Ustawa z 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej, Dz. U. 1926 nr 1 poz. 1 ze zm.
19. Ustawa z 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność Państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości, Dz. U. 1962 nr 38 poz. 166 ze zm.
20. Ustawa z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, Dz. U. 1977 nr 32 poz. 140 ze zm.
21. Ustawa z 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin, Dz. U. 1982 nr 40 poz. 268 ze zm.
22. Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 1991 nr 7 poz. 24 ze zm.
23. Ustawa z 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych, Dz. U. 1996 nr 1 poz. 3 ze zm.
24. Ustawa z 12 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. 1998 nr 137 poz. 887 ze zm.
25. Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz. U. 2003 nr 64 poz. 592 ze zm.
26. Ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, Dz. U. 2007 nr 89 poz. 589 ze zm.
27. Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. 2016 poz. 585. ze zm.
28. Wierzbowski B., *Prawo ubezpieczeń społecznych w przebudowie ustroju rolnego*, Toruń 1985.
29. Wierzbowski B., *Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego jako forma organizacyjna ubezpieczenia społecznego* [w:] *Teksty wystąpień wygłoszonych podczas uroczystej sesji z okazji 5-lecia działalności Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, Warszawa 24 stycznia 1996.
30. Wierzbowski B., *Integrujące czasopismo*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 1999, Nr 1.
31. Wierzbowski B., *Rola Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników w systemie ubezpieczeń rolniczych*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 1999, Nr 1.
32. Wierzbowski B., *Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Suwalsko-Mazurskiej im. Papieża Jana Pawła II w Suwałkach” 2005, Nr 11.

Specificity of agriculture as the reason for organizational separation of social insurance for farmers

Abstract

In 1991, Polish agriculture was characterized by peculiar features. As a consequence of limitations resulting from socialist management system, agriculture was poorly developed and unprepared for transformation. When it comes to farming, forces of nature played an important role and they were to a large extent beyond the agricultural producers' control. In the case of individual farming, there was a strong connection between the farm and the household. There were no regulations pertaining to occupational health and safety. No measures were undertaken in order to prevent accidents on farms.

Due to the above reasons, the legislator decided to establish a separate organizational system for social insurance of farmers in the form of the Agricultural Social Insurance Fund and related units. The system included social insurance for farmers and other assignments, including several aspects of mutual aid and self-government.

Currently, there are different opinions about the system. Economists believe that it worsens the proportion between specific-group solidarity and nationwide solidarity and hinders changes in the structure of agriculture. In the opinion of the author of the paper, the criticism should apply to particular solutions, not to the organizational solution.

Organizational solutions should take into consideration the fact that according to the Constitution the national agricultural system is based on family farms. Family farms also have immaterial values which should be taken into consideration when choosing organizational solutions for social insurance of farmers.

Keywords: household, farmer, organizational system, agricultural system, social insurance.

*Anna Wilmowska-Pietruszyńska**

Orzecznictwo lekarskie w zabezpieczeniu społecznym w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem ubezpieczenia społecznego rolników

Streszczenie

W artykule przedstawiono historię oraz stan aktualny orzecznictwa lekarskiego w zabezpieczeniu społecznym w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem ubezpieczenia społecznego rolników.

Orzecznictwo lekarskie należy do bardzo trudnych i odpowiedzialnych zadań lekarza. Art 2 pkt. 1 Ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry stanowi, że: „wykonywanie zawodu lekarza polega na udzielaniu przez osobę posiadającą wymagane kwalifikacje, potwierdzone odpowiednimi dokumentami, świadczeń zdrowotnych, w szczególności: badaniu stanu zdrowia, rozpoznawaniu chorób i zapobieganiu im, leczeniu i rehabilitacji chorych, udzielaniu porad lekarskich, a także wydawaniu opinii i orzeczeń lekarskich”.

Słowa kluczowe: orzecznictwo lekarskie, zabezpieczenie społeczne.

* **Anna Wilmowska-Pietruszyńska**, dr hab. n. med., prof. UR, Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Medyczny.

Wstęp

Celem pracy jest przedstawienie historii oraz stanu aktualnego orzecznictwa lekarskiego w zabezpieczeniu społecznym w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem ubezpieczenia społecznego rolników. Orzeczenia lekarskie są podstawą decyzji wydawanych przez instytucje zabezpieczenia społecznego, które przyznają, względnie odmawiają przyznania świadczeń pieniężnych i rzeczowych osobom ubezpieczonym niezdolnym do pracy w następstwie chorób lub urazów.

Historia orzecznictwa

Orzecznictwo lekarskie polega na ocenie stanu zdrowia i upośledzenia funkcji organizmu pacjenta na jego wniosek lub wniosek uprawnionej do tego instytucji, uzupełniony wnioskami wynikającymi z oceny dotyczącej np. czasowej lub długotrwałej niezdolności do pracy, niepełnosprawności, niezdolności do samodzielnej egzystencji, uszczerbku na zdrowiu itp.

Każde orzeczenie lekarskie powinno być zgodne ze stwierdzonym stanem faktycznym, aktualnym stanem wiedzy medycznej, przepisami obowiązującego prawa oraz zasadami etyki i deontologii lekarskiej. Jest dokumentem, od którego może zależeć nie tylko dalszy los pacjenta i jego rodziny, lecz także prawidłowe dysponowanie funduszami publicznymi gromadzonymi w formie składek lub podatków. Lekarz powinien wydawać orzeczenie na podstawie aktualnego badania pacjenta lub na podstawie odpowiedniej dokumentacji, zgodnie z własną wiedzą i sumieniem, nie oczekując za to osobistych korzyści. Podstawowy problem, z którym spotyka się lekarz orzekający dla potrzeb zabezpieczenia społecznego, to umiejętność przełożenia rozpoznanych zmian jakościowych na ocenę ilościową ograniczenia funkcjonowania badanej osoby w określonych warunkach społeczno-zawodowych.

Istotnym w postępowaniu orzeczniczym jest obowiązek zachowania tajemnicy lekarskiej wynikający z ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentyisty oraz Kodeksu Etyki Lekarskiej. Lekarz przeprowadzający badanie na zlecenie upoważnionego z mocy prawa organu, przekazuje mu orzeczenie, które zawiera wnioski niezbędne do wydania decyzji przyznającej lub odmawiającej przyznania odpowiednich świadczeń.

W latach trzydziestych XX w. podjęto w Polsce reformę systemu ubezpieczeń społecznych zmierzającą do ujednoczenia jego na terenie całego kraju. Ustawa z 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym¹, tzw. „scaleniowa”, doprowadziła do ukształtowania jednolitego systemu ubezpieczeniowego, opartego na dwóch członach: nadrzędnej instytucji centralnej – Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) oraz 61 terenowych ubezpieczalni społecznych, które przejęły obok nowych zadań również obowiązki dawnych kas chorych.

Najważniejszymi zadaniami ZUS było „ustalenie uprawnień do świadczeń długoterminowych oraz ich wypłata, administrowanie majątkiem ubezpieczenia emerytalnego i wypadkowego, nadzór nad ubezpieczeniem społecznym, prowadzenie akcji zapobiegania wypadkom w zatrudnieniu i chorobom zawodowym, leczenie i profilaktyka w zakresie wspólnym wszystkim w dziejach ubezpieczeń”.

Podstawowym warunkiem uzyskania prawa do renty inwalidzkiej było orzeczenie o inwalidztwie wg. kryteriów różnych dla pracowników umysłowych i fizycznych.

Zgodnie z art. rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 25 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych², cytowanym przez dr. Witaszka³, „za niezdolnego do wykonywania swego zawodu uważa się pracownika, którego zdolność do wykonywania zawodu wskutek ułomności cielesnej lub umysłowej, względnie wskutek upadku sił fizycznych lub umysłowych, obniżyła się poniżej 50% zdolności osób zdrowych fizycznie i umysłowo, o podobnym uzdolnieniu zawodowym”. W odniesieniu do pracowników fizycznych – zgodnie z art. 154 ustawy o ubezpieczeniu społecznym z 1933 r., który brzmiał: „Inwalidą w rozumieniu ustawy niniejszej jest ten, kto wskutek choroby, ułomności fizycznej lub umysłowej, bądź też wskutek upadku sił fizycznych lub umysłowych stanie się niezdolny do zarobienia własną pracą jednej trzeciej tego, co zarabia w danej miejscowości osoba w pełni sił fizycznych i umysłowych o podobnym wykształceniu i uzdolnieniu”.

Określenie inwalidztwa w „Ustawie scaleniowej” było bardzo zbliżone do jego definicji, zawartej w § 1255 niemieckiej ordynacji ubezpieczeniowej z 19 lipca 1911 r., cytowanej przez Autora: „Za inwalidę uważa się tego, kto czynnością odpowiadającą jego siłom i zdolnościom, jakiej można od niego wymagać przy słusznym uwzględnieniu jego wykształcenia

¹ Dz. U. R. P. Nr 51. poz. 396, dalej cyt. jako: ustawa o ubezpieczeniu społecznym z 1933 r.

² Dz.U.1927 nr 106 poz. 911.

³ T. Karczmarek, J.T. Marcinkowski, *Dr Franciszek Witaszek – lekarz-społecznik i patriota*, www.ptol.org.pl/witaszek.doc., dostęp 2.03.2016.

i jego dotychczasowego zawodu, nie może już zarobić jednej trzeciej tego, co zwykły zarabiać pracą w tej samej okolicy osoby tego samego rodzaju fizycznie i umysłowo zdrowe z podobnym wykształceniem”.

W 1935 r. dr Franciszek Witaszek z Zakładu Higieny Uniwersytetu Poznańskiego opracował i wydał „Zarys orzecznictwa inwalidzkiego” przeznaczony dla lekarzy orzekających dla celów przyznawania świadczeń z ubezpieczenia społecznego. W jego przedmowie napisał: „Przystępując do opracowania niniejszego krótkiego szkicu pragnąłem przede wszystkim przyjść z pomocą tym wszystkim Kolegom, którzy z jakichkolwiek powodów nie mają możliwości zaznajomić się z obszerną na ten temat literaturą obcą”.

Następnie omówił procedurę przeprowadzenia badania lekarskiego dla celów orzeczniczych, zwracając uwagę na „konieczność gruntownego przestudiowania akt badanego i zapoznania się ze wszystkimi poprzednimi orzeczeniami lekarskimi, aby nie zaprzeczyć czegoś, co się w czasie badania przeoczyło, a co potwierdził lekarz stale badający petenta”.

Dr Witaszek zwracał również uwagę na trudności związane z badaniem wnioskodawców, gdyż „zdają oni sobie z tego sprawę, iż od ciężkości stanu chorobowego, jaki się u nich stwierdzi, zależy to, czy renta inwalidzka zostanie im przyznana, czy nie. Dlatego starają się oni nie tylko subiektywne dolegliwości przesadzać i przeceniać, lecz często symulują zmiany, których przy dokładnem badaniu się nie stwierdza”.

Ponad 80 lat temu we wstępie do „Zarysu orzecznictwa inwalidzkiego” prof. Gantkowski wypowiadał się na temat „rehabilitacji przed rentą”. Przepisy ustawy o ubezpieczeniu społecznym z 1933 r. stanowiły, że „celem zapobieżenia niezdolności do zarobkowania grożącej ubezpieczonemu, lub przywrócenie tej zdolności osobie, otrzymującej świadczenia, Zakład Ubezpieczeń od wypadków lub Zakład Ubezpieczenia Emerytalnego Robotników ma prawo zarządzić odpowiednie leczenie”. Leczenie zarządzone na podstawie tego artykułu, może mieć charakter profilaktyczny (zapobiegawczy) lub restytucyjny. „Leczenie profilaktyczne ma na celu zapobieżenie grożącej niezdolności do zarobkowania, restytucyjne przywrócenie (całkowite lub częściowe) zdolności do zarobkowania osobie, która już pobiera świadczenia. Leczenie zapobiegawcze, względnie restytucyjne, rozpatruje się zwykle z dwóch punktów widzenia (między którymi nie daje się jednak przeprowadzić ścisłej granicy), a mianowicie z punktu finansowego i społecznego. Usuwając istniejącą już niezdolność do pracy (względnie do wykonywania zawodu) lub odraczając leczeniem termin zaistnienia tej niezdolności, można zmniejszyć wydatki na świadczenia rentowe, a równocześnie dając ubezpieczonemu możliwość zarabiania, zwiększyć jego dochody (renta jest niższa) i tem samym dobrobyt jego rodziny. Z punktu widzenia społecznego daje się ubezpieczonemu więcej wartościową pracę zamiast renty.”

W zakończeniu wstępu do „Zarysu orzecznictwa inwalidzkiego” autor podkreśla jeszcze raz: „Wszelkie orzeczenia lekarskie są jedynie podstawą, na której opiera wyrok władza administracyjna, lecz podstawą, daną przez jedynego zawodowego rzeczoznawcę w postępowaniu rentowym, a zatem muszą być podstawą zdrową i silną. Powtarzam raz jeszcze: od lekarzy zależy los i powodzenie ubezpieczeń społecznych, bo najmędrsza ich organizacja, najlepsze kierownictwo nie pomoże, skoro orzecznictwo lekarskie, niesprawiedliwe i powierzchowne, podkopywać miało ekonomiczny byt tychże ubezpieczeń społecznych”.

Orzecznictwo lekarskie w systemie ubezpieczenia społecznego było wykonywane przez lekarza zaufania do 1954 r. Dekret z 15 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin⁴ w artykule 14 ust. 1 stanowił, że „utrata zdolności do pracy, grupę inwalidów, do której dana osoba ma być zaliczona, datę powstania inwalidztwa, związek przyczynowy inwalidztwa z wypadkiem w zatrudnieniu lub chorobą zawodową, kierowanie na leczenie oraz możliwość zatrudnienia w dotychczasowym lub innym zawodzie ustalają komisje lekarskie do spraw inwalidztwa i zatrudnienia”.

Pierwszego listopada 1954 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów powołujące komisje lekarskie do spraw inwalidztwa i zatrudnienia powierzając nadzór nad ich działalnością Ministrowi Pracy i Opieki Społecznej (MPiOS).

Na podstawie zarządzenia MPiOS w sprawie składu, organizacji i postępowania komisji lekarskich do spraw inwalidztwa i zatrudnienia utworzono na terenie Polski 89 Komisji Obwodowych (OKIZ) i 24 Komisje Wojewódzkie (WKIZ). Zaliczenie badanego do jednej z trzech grup inwalidzkich, dokonywane na podstawie tych samych zasad, mogło służyć przyznaniu prawa do świadczeń, jeżeli spełniał on pozostałe warunki tzn. posiadał odpowiedni staż ubezpieczenia, a niezdolność do pracy powstała w okresie ubezpieczenia lub nie później niż w okresie 18 miesięcy od jego zakończenia, albo jego zatrudnieniu w tzw. warunkach chronionych lub uzyskaniu prawa do określonych przywilejów.

Przewodniczących OKIZ i WKIZ powoływał Minister Pracy i Opieki Społecznej na wniosek ZUS, uzgodniony z wydziałem zdrowia właściwego prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej. Lekarzy członków komisji powoływał ZUS w porozumieniu z właściwym Wojewódzkim Prezydium Rady Narodowej. Przepisy zarządzenia Ministra Pracy upoważniały OKIZ także do badania prawidłowości zatrudnienia i warunków pracy

⁴ Dekret z 15 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz. U. 1954 nr 30 poz. 116.

inwalidów w zakładach pracy oraz do współdziałania w przywracaniu inwalidom zdolności do pracy poprzez leczenie, rehabilitację, protezowanie i szkolenie.

W dniu 31 grudnia 1955r. opublikowano instrukcję Ministra Pracy i Opieki Społecznej w sprawie zaliczania do grup inwalidzkich, regulującą zasady sprawowania nadzoru nad prawidłowością zatrudniania inwalidów. Przedstawione akty prawne stanowiły podstawę funkcjonowania Komisji ds. Inwalidztwa i Zatrudnienia do 1997 r. Następnie z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wyodrębniono Biuro Emerytalno-Rentowe Ministerstwa Obrony Narodowej oraz Biuro Emerytalno-Rentowe Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, i utworzono w nich własny aparat orzecznictwa lekarskiego. Zgodnie z ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin⁵, a także z ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, ABW, BOR, SG, PSP i SW⁶, żołnierzom zawodowym lub funkcjonariuszom w przypadku wystąpienia całkowitej niezdolności do służby i pracy przysługują w ramach tego zaopatrzenia określone świadczenia pieniężne z budżetu państwa, w tym wojskowa lub policyjna renta inwalidzka.

Ustalono 3 grupy inwalidztwa żołnierzy lub funkcjonariuszy niezdolnych do służby: I grupa – całkowita niezdolność do służby i całkowita niezdolność do pracy, II grupa – całkowita niezdolność do służby i częściowa niezdolność do pracy, III grupa – całkowita niezdolność do służby i zdolność do pracy.

O inwalidztwie żołnierzy zawodowych orzekały w I instancji – terenowe, a w II instancji – rejonowe wojskowe komisje lekarskie. Natomiast o inwalidztwie funkcjonariuszy orzekały komisje wojewódzkie (I instancja) i okręgowe (II instancja). W obydwu resortach nadzór nad orzecznictwem pełniły: Centralna Wojskowa Komisja Lekarska MON i Centralna Komisja Lekarska MSWiA.

⁵ Ustawa z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, Dz. U. 1994 nr 10 poz. 36.

⁶ Ustawa z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym, funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, Dz. U. 1994 nr 53 poz. 214.

Stan aktualny

W ostatnich latach dokonano zmiany w organizacji orzecznictwa w Ministerstwie Obrony Narodowej (MON) i Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) polegającej na orzekaniu: w MON przez rejonowe i centralną wojskową komisję lekarską, oraz w MSWiA przez rejonowe i centralną komisję lekarską.

W 1990 r. powołano na mocy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Rolników (KRUS)⁷ dla realizacji tych ubezpieczeń. Odrębny aparat orzecznictwa lekarskiego dla celów przyznawania świadczeń z tego ubezpieczenia utworzono w 1997 r. na podstawie ustawy z 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Ustawa z 28 czerwca 1996 r.⁸ o zmianie niektórych ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym i o ubezpieczeniu społecznym wprowadziła również zmiany w orzecznictwie lekarskim w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Mocą tej ustawy wprowadzono:

- w miejsce dotychczasowej renty inwalidzkiej – rentę z tytułu niezdolności do pracy,
- zamiast pojęcia „inwalidztwo” – pojęcie „niezdolność do pracy”,
- w miejsce przeprowadzanych z urzędu badań kontrolnych stanu inwalidztwa – renty stałe okresowe,
- jednoosobowe i jednoinstancyjne orzekanie o niezdolności do pracy i jej stopniu,
- nowy rodzaj świadczenia z ubezpieczenia społecznego – rentę szkoleniową,
- podział na orzecznictwo o niezdolności do pracy do celów rentowych i orzecznictwo o stopniu niepełnosprawności dla celów pozarentowych.

W ustawie z 28 czerwca 1996 r. podstawowe znaczenie miało uzależnienie prawa do renty od utraty lub istotnego ograniczenia zdolności do pracy zarobkowej. Należy to wyraźnie podkreślić, oznaczało to bowiem całkowitą zmianę dotychczasowej filozofii orzekania o inwalidztwie. Intencją wprowadzonych zmian nie były restrykcje lub zaostrożenie kryteriów orzeczniczych. Dokonana racjonalizacja systemu polegała na

⁷ Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 1991 nr 7 poz. 24.

⁸ Ustawa z 28 czerwca 1996 r. o zmianie niektórych ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym i o ubezpieczeniu społecznym, Dz. U. 1996 nr 100 poz. 461.

przyznawaniu rent osobom ubezpieczonym, które rzeczywiście utraciły zdolność do osiągnięcia dochodów z pracy zarobkowej i którym renta powinna częściowo zastąpić utracony dochód. Przekształcono więc dotychczasowy system rentowy w rzeczywiste ubezpieczenie ryzyka utraty zdolności do pracy zarobkowej.

Nadzór nad orzecznictwem z upoważnienia Prezesa ZUS sprawuje Naczelny Lekarz ZUS. Natomiast orzecznictwo dla celów pozarentowych od tej pory jest realizowane przez Powiatowe i Wojewódzkie Zespoły Orzekania o Niepełnosprawności, które nadzoruje Pełnomocnik Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych⁹.

Orzecznictwo lekarskie w KRUS

Utworzony w 1996 r. aparat orzecznictwa w KRUS jest dwuinstancyjny: lekarze rzeczoznawcy (I instancja) i komisje lekarskie KRUS (II instancja). Przewodniczącymi komisji lekarskich powołuje Prezes KRUS, natomiast członków komisji lekarskich – dyrektor Oddziału Regionalnego spośród lekarzy rzeczoznawców. Orzecznictwo lekarskie w KRUS działa na podstawie Rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z 31 grudnia 2004 r. w sprawie orzecznictwa lekarskiego w KRUS¹⁰. Określa ono:

- szczegółowe warunki orzekania o całkowitej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym oraz orzekania o celowości przekwalifikowania zawodowego,
- tryb postępowania orzeczniczego,
- tryb i termin wnoszenia odwołań od orzeczeń lekarzy rzeczoznawców Kasy,
- formy nadzoru nad orzekaniem lekarzy rzeczoznawców Kasy i komisji lekarskich Kasy,
- dodatkowe kwalifikacje zawodowe wymagane od lekarzy realizujących zadania z zakresu orzecznictwa lekarskiego.

Lekarze rzeczoznawcy i komisje lekarskie Kasy wydają orzeczenia, w których zaostają ustalone:

⁹ Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz. U. 1997 nr 123 poz. 776.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 31 grudnia 2004 r. w sprawie orzecznictwa lekarskiego w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Dz. U. 2005 nr 6 poz. 46.

1. Czasowa niezdolność do pracy trwającą dłużej niż 180 dni.
Zgodnie z art. 14 ust. 5 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników: „jeżeli po wyczerpaniu 180-dniowego okresu zasiłkowego, ubezpieczony jest nadal niezdolny do pracy, a w wyniku dalszego leczenia i rehabilitacji rokuje odzyskanie zdolności do pracy, przedłuża się prawo do zasiłku, jednak nie dłużej niż o dalsze 360 dni”.
2. Trwała lub okresowa całkowita niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym.
Zgodnie z art. 21 ust. 5, 6 i 7 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z 20 grudnia 1990 r. za całkowicie niezdolnego do pracy w gospodarstwie rolnym uważa się ubezpieczonego, który z powodu naruszenia sprawności organizmu utracił zdolność do osobistego wykonywania pracy w gospodarstwie rolnym.
Całkowita niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym może być:
 - trwała, jeżeli ubezpieczony nie rokuje odzyskania zdolności do osobistego wykonywania pracy w gospodarstwie rolnym,
 - okresowa, jeżeli ubezpieczony rokuje odzyskanie zdolności do osobistego wykonywania pracy w gospodarstwie rolnym.
 Przy orzekaniu o całkowitej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym bierze się pod uwagę łącznie:
 - charakter i przebieg procesów chorobowych oraz ich wpływ na stan czynnościowy organizmu, a w sprawach o ustalenie prawa do renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy z powodu następstw wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej, także ich związek z tym wypadkiem lub tą chorobą,
 - sprawność psychofizyczną organizmu, stopień przystosowania organizmu do ubytków anatomicznych, kalectwa oraz skutków choroby,
 - wiek oraz rodzaj i zakres prac dotychczas wykonywanych przez zainteresowanego w gospodarstwie rolnym,
 - możliwość przywrócenia zdolności do pracy w gospodarstwie rolnym przez leczenie i rehabilitację oraz zaopatrzenie w przedmioty ortopedyczne, protezy i środki pomocnicze.
3. Niezdolność do samodzielnej egzystencji.
Zgodnie z art. 13 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń społecznych (FUS) „niezdolność do samodzielnej egzystencji to naruszenie sprawności organizmu w stopniu powodującym konieczność stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innej osoby w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych, za które uważa się poruszanie się w mieszkaniu, przyjmowanie pokarmów, utrzymywanie higieny osobistej, ubieranie się, załatwianie potrzeb fizjologicznych”.
Orzeczenie niezdolności do samodzielnej egzystencji dotyczy również osób:

- obłożnie chorych, u których stan obłożności przewiduje się na okres dłuższy niż 6 miesięcy,
 - z zaburzeniami psychicznymi (w tym starczymi zmianami o charakterze otępiennym), których nasilenie może stanowić zagrożenie dla chorego oraz niebezpieczeństwo dla jego otoczenia,
 - z całkowitą ślepotą obuoczną lub głębokim upośledzeniem widzenia, gdy ostrość wzroku po korekcji w oku lepszym nie przekracza 0,05 stopnia albo bardzo znacznym zwężeniem pola widzenia do ok. 20 stopni (widzenie lunetowate), które ze względu na stan zdrowia nie mogą nawet sporadycznie opuszczać mieszkania – stały lub długotrwały uszczerbek na zdrowiu.
4. Długotrwały uszczerbek na zdrowiu.
Zgodnie z art. 11 ust. 2, 3 i 4 ustawy z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (w części dotyczącej orzecznictwa lekarskiego wspólnej dla ZUS i KRUS¹¹): za stały uszczerbek na zdrowiu uznaje się takie naruszenie sprawności organizmu, które powoduje upośledzenie czynności organizmu nierokujące poprawy. Za długotrwały uszczerbek na zdrowiu uważa się natomiast takie naruszenie sprawności organizmu, które powoduje upośledzenie czynności organizmu na okres przekraczający 6 miesięcy, mogące jednak ulec poprawie.
5. Celowość przekwalifikowania zawodowego z powodu trwałej całkowitej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym.
6. Wskazania do rehabilitacji leczniczej.
Rehabilitacja lecznicza realizowana przez KRUS jest świadczeniem rzeczowym dla:
- osób zagrożonych całkowitą niezdolnością do pracy w gospodarstwie rolnym,
 - osób uznanych okresowo za całkowicie niezdolne do pracy w gospodarstwie rolnym, jeżeli w wyniku dalszego leczenia i rehabilitacji rokują jej odzyskanie,
 - dzieci osób uprawnionych do świadczeń KRUS ze wskazań zdrowotnych.

Lekarz rzeczoznawca lub komisja lekarska KRUS wydają orzeczenia, po przeprowadzeniu badania osoby ubiegającej się o świadczenia z ubezpie-

¹¹ §9. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 31 grudnia 2004 r. w sprawie orzecznictwa lekarskiego w kasie rolniczego ubezpieczenia społecznego, Dz. U. z 12 stycznia 2005 r): „§ 9. Przy orzekaniu o stałym i długotrwałym uszczerbku na zdrowiu w związku z ustaleniem prawa do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej, a także związku śmierci ubezpieczonego z tym wypadkiem lub chorobą, stosuje się odpowiednio przepisy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych”.

czenia społecznego rolników, a także analizy dokumentacji z dotychczasowego leczenia tej osoby. Lekarze orzekający mogą odroczyć wydanie orzeczenia w celu wykonania badań dodatkowych, przeprowadzenia konsultacji specjalistycznej lub obserwacji szpitalnej. Orzeczenie lekarskie podlega aprobacie lekarza – regionalnego inspektora orzecznictwa lekarskiego, który może wnieść zarzut wadliwości orzeczenia. Również osoba ubiegająca się o świadczenie może odwołać się od orzeczenia lekarza rzeczoznawcy KRUS. W tych przypadkach sprawy kierowane są do rozpatrzenia przez komisję lekarską KRUS, która orzeka w trzyosobowym składzie.

Prawomocne orzeczenie lekarza rzeczoznawcy i orzeczenie komisji lekarskiej KRUS o:

- czasowej niezdolności do pracy trwającej dłużej niż 180 dni,
- trwałej lub okresowej całkowitej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym,
- niezdolności do samodzielnej egzystencji,
- stałym lub długotrwałym uszczerbku na zdrowiu lub śmierci wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej,
- celowości przekwalifikowania zawodowego z powodu trwałej całkowitej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym,
- wskazaniach do rehabilitacji leczniczej

jest podstawą do wydania decyzji przyznającej względnie odmawiającej przyznania świadczenia z ubezpieczenia społecznego rolników. Zgodnie z ww. rozporządzeniem lekarzem rzeczoznawcą może być lekarz, który jest specjalistą, w szczególności w zakresie specjalizacji: chorób wewnętrznych, medycyny przemysłowej, medycyny ogólnej, medycyny rodzinnej, reumatologii, chirurgii ogólnej, chirurgii ortopedyczno-urazowej, rehabilitacji, neurologii, psychiatrii oraz posiada prawa wykonywania zawodu lekarza na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także ma co najmniej 5-letni staż pracy w zawodzie lekarza, nie był karany, w tym również za przewinienia zawodowe i odbył szkolenie w zakresie ustalonym przez Prezesa KRUS.

Nadzór bezpośredni nad orzekaniem lekarzy rzeczoznawców i komisji lekarskich z upoważnienia Prezesa KRUS sprawuje lekarz – regionalny inspektor orzecznictwa lekarskiego, do którego zadań należy:

- kontrola orzeczeń lekarzy rzeczoznawców pod względem merytorycznym i formalnym,
- analiza wniesionych do sądu odwołań od decyzji Prezesa KRUS w sprawach o świadczenie z ubezpieczenia społecznego rolników, do którego prawo jest uzależnione od orzeczenia całkowitej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym lub niezdolności do samodzielnej egzysten-

- cji, w celu stwierdzenia czy w odwołaniu tym nie wskazano nowych okoliczności dotyczących całkowitej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym lub niezdolności do samodzielnej egzystencji,
- przedstawianie stanowiska z zakresu orzecznictwa lekarskiego w sprawach, w których toczy się sądowe postępowanie odwoławcze,
 - przekazywanie spraw do ponownego rozpatrzenia w przypadku stwierdzenia istotnego naruszenia zasad orzekania przez lekarzy rzeczoznawców Kasy,
 - prowadzenie szkoleń i instruktażu lekarzy rzeczoznawców Kasy w zakresie orzecznictwa lekarskiego,
 - ocena kwalifikacji orzeczniczo-lekarskich lekarzy rzeczoznawców Kasy.

Nadzór zwierzchni z upoważnienia Prezesa KRUS sprawuje natomiast Naczelny Lekarz Kasy, do którego zadań należy:

- kontrola prawidłowości stosowania zasad orzecznictwa lekarskiego,
- analiza i kontrola orzeczeń lekarzy rzeczoznawców i komisji lekarskich pod względem merytorycznym i formalnym,
- prowadzenie szkoleń w zakresie orzecznictwa lekarskiego,
- opiniowanie kandydatur na stanowisko lekarza regionalnego inspektora orzecznictwa lekarskiego oraz przewodniczącego komisji lekarskiej Kasy,
- ocena kwalifikacji orzeczniczo-lekarskich lekarzy regionalnych i członków komisji lekarskich Kasy.

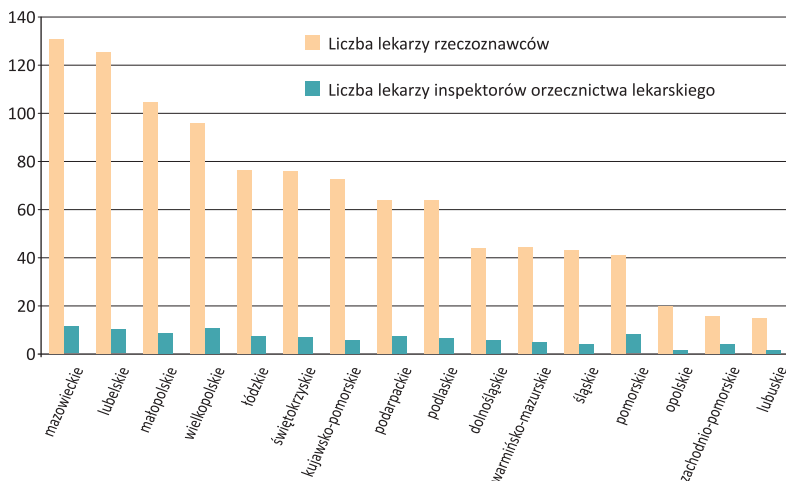
W przypadku stwierdzenia niezgodności orzeczenia ze stanem faktycznym lub zasadami orzecznictwa lekarskiego, naczelny lekarz KRUS może zlecić:

- uzupełnienie dokumentacji lekarskiej poprzez skierowanie osoby na badanie pomocnicze lub obserwację szpitalną przez lekarzy konsultantów,
- przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia, odpowiednio przez lekarza rzeczoznawcę albo komisję lekarską, rozpatrzenie sprawy przez lekarza rzeczoznawcę lub komisję lekarską niezależnie od ich właściwości miejscowej.

W 2016 r. zadania z zakresu orzecznictwa lekarskiego w KRUS realizowało 1 033 lekarzy rzeczoznawców zatrudnionych na podstawie umowy-zlecenia. Natomiast nadzór bezpośredni sprawowało 108 lekarzy regionalnych inspektorów OL zatrudnionych na podstawie umowy o pracę (48,28 etatów).

Zatrudnienie lekarzy rzeczoznawców oraz Regionalnych Inspektorów Orzecznictwa Lekarskiego w 2016 r. przedstawia wykres 1.

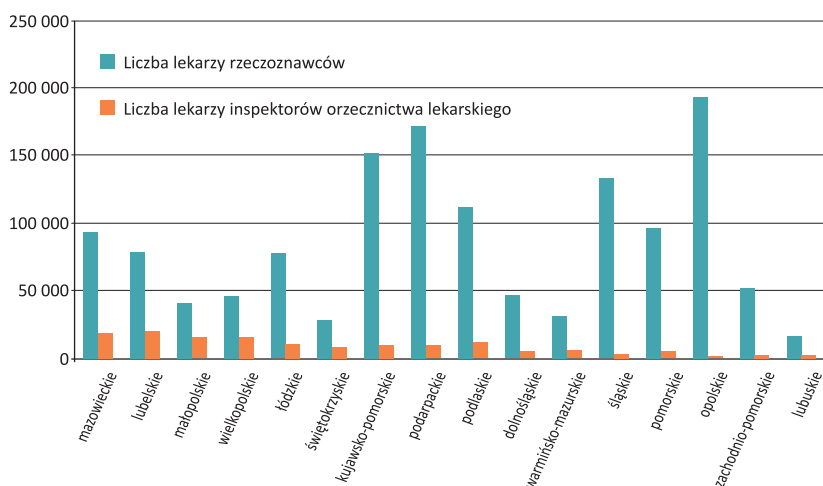
Wykres 1. Zatrudnienie lekarzy rzeczoznawców i regionalnych inspektorów orzecznictwa lekarskiego Kasy w 2016 r.



Źródło: Dane statystyczne KRUS.

Liczbę wydanych orzeczeń przez lekarzy rzeczoznawców Kasy i komisje lekarskie Kasy w odniesieniu do liczby ubezpieczonych w 2016 r. przedstawia wykres 2.

Wykres 2. Wydane orzeczenia przez lekarzy rzeczoznawców i komisje lekarskie Kasy w odniesieniu do liczby ubezpieczonych w 2016 r.



Źródło: Dane statystyczne KRUS.

W 2016 r. lekarze rzeczoznawcy Kasy wydali ogółem 132 633 orzeczeń, a Komisje Lekarskie Kasy 18 372. Liczbę orzeczeń lekarskich wydanych w KRUS w latach 2011-2016 przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Wydane orzeczenia lekarskie w KRUS w latach 2011-2016

Rok	Liczba orzeczeń wydanych przez lekarzy rzeczoznawców Kasy	Liczba orzeczeń wydanych przez komisje lekarskie Kasy
2011	149 232	22 989
2012	148 127	22 727
2013	146 905	21 491
2014	143 887	20 160
2015	139 186	19 533
2016	132 633	18 372

Źródło: Dane statystyczne KRUS.

Liczbę orzeczeń pierwszorazowych wydawanych w KRUS, w sprawach rentowych wg grup chorobowych w latach 2011- 2016 przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Orzeczenia pierwszorazowe wydawane w KRUS, w sprawach rentowych wg grup chorobowych w latach 2011-2016

Grupy chorób*	Rok					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Choroby układu krążenia	4 235	4 042	3 728	3 922	3 754	3 422
w tym: choroba nadciśnieniowa	1 070	925	830	764	687	521
w tym: choroba niedokrwienna serca	1 257	1 195	1 137	1 215	1 181	1 111
Choroby układu kostno-stawowego	4 450	4 427	4 521	4 677	4 922	4 689
Zaburzenia psychiczne i zaburzenia zachowania	1 926	1 876	1 813	1 865	1 780	1 726
Nowotwory	2 381	2 434	2 379	2 575	2 672	2 615
Urazy, zatrucia i skutki działań czynników zewnętrznych	1 292	1 291	1 177	1 278	1 226	1 087
Choroby układu nerwowego	1 367	1 411	1 311	1 440	1 467	1 341
Inne choroby	977	874	876	892	926	810
Choroby układu oddechowego	597	627	566	543	518	477
Choroby układu trawiennego	353	328	331	348	351	308
Choroby układu moczowo-płciowego	184	187	166	185	188	166
Choroby zakaźne i pasożytnicze	138	156	160	156	160	133
w tym: gruźlica	68	47	53	58	66	59
Choroby skóry i tkanki podskórnej	73	69	70	75	78	55

* Wg Międzynarodowej Statystyki Klasyfikacji Chorób i Problemów Zdrowotnych – Rewizja dziesiąta ICD-10, Kategorie 3-znakowe.

Źródło: Dane statystyczne KRUS.

W 2016 r. przeprowadzono 2 833 konsultacji specjalistycznych. Rozkład procentowy pierwszorazowych orzeczeń rentowych według grup chorobowych w latach 2011-2016 przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Rozkład procentowy pierwszorazowych orzeczeń rentowych wg grup chorobowych w latach 2011-2016 (w %)

Grupy chorób*	Rok					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Choroby układu krążenia	23,7	22,8	21,8	21,8	20,8	20,3
w tym: choroba nadciśnieniowa	6,1	5,2	4,9	4,3	3,8	3,2
w tym: choroba niedokrwienna serca	7,1	6,7	6,6	6,8	6,5	6,6
Choroby układu kostno-stawowego	24,4	25,0	26,4	26,0	27,3	27,5
Zaburzenia psychiczne i zaburzenia zachowania	10,9	10,6	10,6	10,4	9,9	10,3
Nowotwory	13,1	13,7	13,9	14,3	14,8	15,3
Urazy, zatrucia i skutki działań czynników zewnętrznych	8,0	7,3	6,9	7,1	6,8	6,8
Choroby układu nerwowego	7,5	7,9	7,7	8,0	8,1	8,1
Inne choroby	5,2	4,9	5,1	5,0	5,1	5,1
Choroby układu oddechowego	3,2	3,5	3,3	3,1	2,9	2,7
Choroby układu trawiennego	2,1	1,9	1,9	1,9	1,9	1,6
Choroby układu moczowo-płciowego	0,9	1,0	1,0	1,1	1,0	0,9
Choroby zakaźne i pasożytnicze	0,7	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9
w tym: gruźlica	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
Choroby skóry i tkanki podskórnej	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4

* Wg Międzynarodowej Statystyki Klasyfikacji Chorób i Problemów Zdrowotnych – Rewizja dziesiąta ICD-10, Kategorie 3-znakowe.

Źródło: Dane statystyczne KRUS.

Najczęstszymi przyczynami chorobowymi długotrwałej całkowitej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym w 2016 r. były choroby narządu ruchu i układu krążenia.

Sądowe postępowanie odwoławcze

Jeżeli osoba ubiegająca się o świadczenie pieniężne z ubezpieczenia społecznego rolników nie zgadza się z decyzją wydana przez KRUS – przyznającą, względnie odmawiającą przyznania tego świadczenia – której

podstawę stanowi orzeczenie lekarskie, może wnieść odwołanie do Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych.

Od 1 lipca 1985 r. Sądy Pracy i Ubezpieczeń Społecznych włączono do Sądów Powszechnych, a ich postępowanie podporządkowano Kodeksowi postępowania cywilnego. Od tego też roku obowiązuje zasada stosowana w postępowaniach procesów cywilnych, tzn. zasada kontrydiktoryjności. Kontrydiktoryjność to dyrektywa, w myśl której proces toczy się w formie sporu równouprawnionych stron przed obiektywnym arbitrem. W doktrynie prawa cywilnego istnieją ugruntowane poglądy, teoretycy stoją na stanowisku, iż:

- przedmiotem dowodu nie może być prawo w ujęciu przedmiotowym, to sędziowie mają być wystarczająco przygotowani z zakresu obowiązywania prawa ubezpieczeniowego,
- opinię biegłego może podważyć jedynie opinia innego biegłego.

Z mocy ustawy wśród trzech warunków – jakie musi spełnić ubezpieczony, aby otrzymać rentę – w dwóch decydujące jest orzeczenie, tj. opinia lekarzy. Sąd nie posiadając stosownej wiedzy do rozstrzygnięcia o poprawności orzeczenia lekarzy instytucji ubezpieczeniowej powołuje eksperta – lekarza biegłego, który swoją wiedzą ma pomóc sądowi oraz ustalić fakty dotyczące naruszenia sprawności organizmu skarżącego (element biologiczny prawnej definicji niezdolności do pracy). Zadaniem sądu jest natomiast subsumcja wynikających z opinii lekarza biegłego faktów i z warunków jakie powinien spełniać skarżący, aby kontynuować pracę zarobkową (element socjalno-zawodowy tejże definicji).

„Precyzyjne sformułowanie pytań leży zatem po stronie organu. W żadnym wypadku nie może to być próba przerzucenia odpowiedzialności za wyrok z orzekającego organu (sądu) na opiniującego (biegłego) zgodnie z regułą *da mihi factum dobo tibi ius*. Upraszczać można powiedzieć, że na obszarze panowania systemu kontynentalnego prawa biegły pełni rolę „przyjaciela” sądu, który pozwala sobie tłumaczyć i wyjaśniać skomplikowaną materię rzeczywistości jemu niedostępnej, bowiem nie posiada wiadomości specjalnych. Natomiast wiedza prawnicza, przepisy, subsumcja i normy prawne są wyłączną i zarezerwowaną kompetencją sądu.”¹²

W razie odmiennej opinii biegłego od orzeczenia lekarzy – rzeczoznawców instytucji ubezpieczającej, wiedza sądu także nie jest wystarczająca do rozstrzygnięcia o słuszności jednej z nich. W praktyce stronami w procesie stają się więc lekarz biegły, który reprezentuje przed sądem siebie oraz lekarz(e) orzekający z instytucji ubezpieczeniowej, reprezentowani przez pełnomocnika KRUS – prawnika.

¹² L. Malkiewicz, *Wybrane aspekty odmienności poznania rzeczywistości przez lekarza orzecznika i biegłego sądowego przy orzekaniu o niezdolności do pracy*, „Orzecznictwo Lekarskie” 2008, Nr. 2.

Tabela nr 4. Wydane orzeczenia przez sądy I instancji

Rok	Liczba orzeczeń wydanych przez komisje lekarskie Kasy	Odwołania od decyzji KRUS, których podstawę stanowiły orzeczenia lekarskie	Sposób rozstrzygnięcia odwołań przez sądy I instancji								
			Orzeczenia sądu uwzględniające odwołanie od decyzji KRUS		Orzeczenia sądu oddalające odwołanie od decyzji KRUS		Umorzone postępowania	Odrzucenie	zawieszenie	Załatwiono w inny sposób	Odroczenie rozprawy
			Liczba	%	Liczba	%					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
2011	22 989	4 736	902	19,0	2 937	62,0	106	11	16	764	brak danych
2012	22 727	4 210	774	18,4	2 621	62,3	111	16	8	680	brak danych
2013	21 491	4 138	772	18,7	2 531	61,2	123	6	9	692	brak danych
2014	20 160	4 004	762	19,0	2 473	61,8	111	7	7	644	brak danych
2015	19 533	3 983	692	17,4	2 518	63,2	104	24	11	634	brak danych
2016	18 372	4 006	657	16,4	2 237	55,8	101	47	9	38	917

Źródło: Dane statystyczne KRUS.

W KRUS do sądów w 2015 r. skierowano 3983 odwołań. Liczbę odwołań w sprawach świadczeń z ubezpieczenia społecznego rolników, których podstawę stanowiło orzeczenie lekarskie i sposób ich rozstrzygnięcia przez sąd I instancji w latach 2011-2015 przedstawia tabela 4.

Liczbę odwołań w sprawach świadczeń z ubezpieczenia społecznego rolników, których podstawę stanowiło orzeczenie lekarskie i sposób ich rozstrzygnięcia przez sąd II instancji w latach 2011-2015 przedstawia tabela 5.

Tabela 5. Wydane orzeczenia przez sądy II instancji

Rok	Liczba wniesionych apelacji od orzeczeń wydanych przez sądy I instancji wniesione przez			Sposób rozstrzygnięcia odwołań przez sądy II instancji		
	wnioskodawcę	KRUS	Ogółem	uwzględniające odwołanie	oddalające odwołanie	uchylenie wyroku i przekazanie do ponownego rozpatrzenia
1	2	3	4	5	6	7
2011	276	21	297	17	261	19
2012	224	10	234	7	216	11
2013	233	18	251	14	210	27
2014	241	11	252	14	225	13
2015	216	11	227	8	207	12
2016	185	12	197	8	177	12

Źródło: Dane statystyczne KRUS.

Prawomocne orzeczenie lekarza rzeczoznawcy, komisji lekarskiej KRUS lub Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych stanowi podstawę do wydania decyzji przyznającej wszystkie – poza emeryturami – świadczenia z ubezpieczenia społecznego rolników takie jak: przedłużony zasiłek chorobowy, renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym, jednorazowe odszkodowanie z tytułu wypadku przy pracy czy choroby zawodowej, renta szkoleniowa, dodatek pielęgnacyjny i rehabilitacja lecznicza w ramach prewencji rentowej.

Podsumowanie

Orzeczenie lekarskie jest dokumentem, od którego zależy nie tylko los pacjenta i jego rodziny, ale także prawidłowe dysponowanie funduszami publicznymi (składki, podatki). We wszystkich instytucjach zabezpieczenia społecznego w Polsce na podstawie orzeczeń lekarskich wypłaca się kilkadziesiąt miliardów złotych rocznie. Dlatego każde orzeczenie lekar-

skie wydawane dla tych celów powinno być zgodne ze – stwierdzonym przez lekarzy orzekających w instytucjach zabezpieczenia społecznego – stanem faktycznym, aktualnym stanem wiedzy medycznej, przepisami obowiązującego prawa, a także zasadami etyki i deontologii lekarskiej.

Literatura

1. Kaczmarek T., Marcinkowski J., *Refleksje nad wydanym w 1935 r. przez dr. Franciszka Witaszka „Zarysem orzecznictwa inwalidzkiego”*, „Orzecznictwo lekarskie” 2005, Nr 2.
 2. Wilmowska-Pietruszyńska A., Bilski D., *Wczoraj, dziś i jutro orzecznictwa lekarskiego dla potrzeb zabezpieczenia społecznego w Polsce*, „Orzecznictwo lekarskie” 2007, Nr 4 (1).
 3. Wilmowska-Pietruszyńska A., *Orzecznictwo lekarskie*, Wrocław 2017.
 4. Romer T., *Rola biegłych lekarzy sądowych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, „Orzecznictwo lekarskie” 2005, Nr 2.
 5. Jacków R., *Opinia biegłego lekarza w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego*, „Orzecznictwo lekarskie” 2005, Nr 2.
-

Medical certification within social security in Poland with special focus on social insurance of farmers

Abstract

The article presents the history and the current status of medical certification in Polish social security with special focus on social security of farmers.

Issuing medical certificates is a very difficult and responsible task of a doctor. Art. 2 pt. 1 of the Law on the profession of a medical doctor and a dental practitioner says: „pursuing the profession of a doctor consists in providing medical services by a person with adequate qualifications confirmed by relevant documents. Such services include, among others: examining health condition, diagnosis of diseases and their prevention, treatment and rehabilitation of patients, providing medical counselling, as well as issuing opinions and medical certificates”.

Keywords: medical certificates, social security.

*Damian Puślecki**

Jeszcze w sprawie ubezpieczeniowego charakteru rolniczego ubezpieczenia społecznego

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy i na ile ubezpieczenie społeczne rolników powinno zachować zabezpieczeniowy charakter? Realizując powyższy cel, należy ukazać istotę zabezpieczenia społecznego, swoistość ubezpieczenia społecznego rolników oraz podstawowe funkcje jakie powinno ono pełnić. Konieczne jest także przeanalizowanie zasad finansowania tego ubezpieczenia, mając na względzie ideę solidaryzmu społecznego. W konkluzji autor stwierdza, że rolnicze ubezpieczenie społeczne powinno mieć przede wszystkim ubezpieczeniowy charakter, a ewentualne wsparcie udzielane przez państwo w tej materii należy kierować w szczególności do niezamożnych rolników. Równe uprzywilejowanie wszystkich rolników w kwestii finansowania ubezpieczenia społecznego oraz wysokość wsparcia kierowanego corocznie do KRUS z budżetu państwa, to kwestie najczęściej zarzucane w doktrynie. Istnieje potrzeba przygotowania gruntownej reformy systemu. Wymaga to jednak opracowania nowej koncepcji ubezpieczenia społecznego rolników za pomocą alternatywnych rozwiązań konstrukcyjno-prawnych i finansowych. Konieczność przeprowadzenia tego zabiegu należy uzasadnić nie tylko przedmiotem ochrony ubezpieczenia społecznego, lecz przede wszystkim potrzebą właściwej ochrony osób pracujących w działalności rolniczej.

Słowa kluczowe: ubezpieczenie społeczne rolników, zabezpieczenie społeczne.

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

Wprowadzenie, przedmiot i cel rozważań

Zagadnienie ochrony rolników na wypadek wystąpienia ryzyka społecznego w prowadzonej działalności rolniczej było w przeszłości i pozostaje nadal przedmiotem burzliwej debaty publicznej. W latach międzywojennych ludność rolnicza, a także większość pracowników zatrudnionych w rolnictwie, nie korzystała w ogóle z ubezpieczenia społecznego¹ na wypadek starości, choroby i trwałej niezdolności do pracy. Rolnicy nie tylko nie podlegali powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych, ale byli również wyłączeni z ogólnego systemu prawa pracy². W Polsce rolnicy indywidualni dopiero w 1977 r.³ zostali włączeni do powszechnego ubezpieczenia społecznego.

Proces wyodrębnienia systemu rolniczego po niespełna 13 latach funkcjonowania w powszechnym systemie ubezpieczeń, rozpoczęła ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników⁴. Regulacja ta wprowadziła nowy porządek prawny powodując, że w ramach jednego – centralnego systemu zaczęły funkcjonować dwa powiązane ze sobą subsystemy z silnym uzależnieniem ubezpieczenia rolniczego od pracowniczego. Konstruowanie od podstaw nowego systemu ubezpieczenia rolników wiązało się z utworzeniem Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS)⁵. Przejęła ona od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zadania związane z obsługą rolniczego ubezpieczenia społecznego, prowadząc samodzielną gospodarkę finansową na postawie specjalnie utworzonych funduszy. Na szczególną uwagę zasługuje tu samofinansujący się Fundusz Składkowy. Wyraźne odseparowanie rolniczego ubezpieczenia społecznego od systemu powszechnego nastąpiło dopiero w 2004 r. wraz z wprowadzeniem istotnej reformy ubezpieczenia rolników⁶.

¹ Ustawa z 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym przewidywała wprowadzenie odpowiednich przepisów do rolnictwa w drodze odrębnych rozporządzeń wykonawczych, które jednak w owym czasie nie ukazały się, Dz. U. nr 51 poz. 136.

² A. Gadomski, *Ochrona pracy robotników rolnych*, Warszawa 1960, s. 32.

³ Ustawa z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach na rzecz rolników, Dz. U. nr 32 poz. 140.

⁴ Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, powoływana dalej jako ustawa ubezpieczeniowa, t.j. Dz. U. 2015 poz. 704 ze zm.

⁵ Warto zaznaczyć, że KRUS od 1992 r. jest członkiem Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego (International Social Security Association – ISSA, szerzej K. Pątkowski, *KRUS na arenie międzynarodowej*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2000, Nr 4, s. 161 i nast.

⁶ Ustawa z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o społecznym ubezpieczeniu rolników oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. 2004 nr 91 poz. 873.

Stworzony na początku lat 90-tych system rolniczego ubezpieczenia społecznego miał być stabilizatorem sytuacji bytowej ludności rolniczej. Charakteryzował on się z jednej strony równym dla wszystkich, niewielkim, obciążeniem składkowym i pokaźnym zaangażowaniem środków budżetowych. Z drugiej jednak strony realizował swoje funkcje ochronne niskim poziomem wypłacanych świadczeń.

Przedmiotem rozważań w niniejszym opracowaniu jest ubezpieczenie społeczne rolników rozumiane jako zagwarantowany ustawowo – na zasadzie przymusowego lub wnioskowego podlegania – realizowany przez KRUS system świadczeń, zapewniający rolnikowi prowadzącemu działalność rolniczą⁷ oraz pomagającym mu najbliższym, ochronę przed negatywnymi następstwami utraty lub ograniczenia możliwości zarobkowania⁸.

Celem artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy i na ile ubezpieczenie społeczne rolników powinno zachować zabezpieczeniowy charakter?⁹ Chodzi bowiem o to, że na skutek przeprowadzonych dotąd reform realizuje ono dziś funkcje ochrony przed różnymi rodzajami ryzyka socjalnego metodami ubezpieczeniowymi, zaopatrzeniowymi i opiekuńczymi, mimo iż jest to swoisty subsystem ubezpieczenia społecznego. Aby skonkretyzować wskazany powyżej cel, należy ukazać istotę zabezpieczenia społecznego, swoistość ubezpieczenia społecznego rolników i podstawowe funkcje jakie powinno ono pełnić. Konieczne jest także przeanalizowanie zasad finansowania tego ubezpieczenia mając na względzie ideę solidaryzmu społecznego. Powyższych kwestii nie można rozważać bez uwzględnienia faktu, iż rolnicze ubezpieczenie społeczne powinno zapewniać ubezpieczonym ochronę rozumianą szeroko jako ochronę *ex ante*, czyli zanim nastąpi zdarzenie ubezpieczeniowe, a także po wystąpieniu zdarzenia (ochronę *ex post*), urzeczywistnianą przede wszystkim poprzez przyznanie i wypłatę odpowiedniej jakości świadczeń.

Wprowadzenie, przedmiot i cel rozważań

Ubezpieczenie to ochrona prawna i gwarancja bezpieczeństwa na wypadek określonego zagrożenia czy niebezpieczeństwa. Powstaje na

⁷ Nie tylko posiadającemu gospodarstwo rolne.

⁸ Por. D. Puślecki, *Społeczne ubezpieczenie wypadkowe rolników. Zagadnienia prawne*, Poznań, Iuris, 2011 s. 81.

⁹ Niniejszy artykuł stanowi wzbogacenie i rozwinięcie publikacji autora pt.: *Zaopatrzeniowy czy ubezpieczeniowy charakter rolniczego ubezpieczenia społecznego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, Nr 1, s. 139 i nast.

podstawie stosunku umownego i wiąże się z nim obowiązek świadczenia ubezpieczyciela na wypadek powstania zdarzeń w życiu, zdrowiu lub mieniu ubezpieczonego¹⁰. Obowiązek ten ubezpieczyciel realizuje poprzez wypłatę odszkodowań lub świadczeń z funduszu tworzonego ze składek wnoszonych przez jednostki zagrożone tymi zdarzeniami¹¹.

Zgodnie z klasyczną definicją W. Szuberta ubezpieczenie społeczne to system zagwarantowanych ustawowo i związanych z pracą świadczeń o charakterze roszczeniowym, pokrywających potrzeby wywołane przez zdarzenia losowe i inne zrównane z nimi zdarzenia, spełnianych przez zobowiązane do tego instytucje oraz finansowanych na zasadzie bezpośredniego lub pośredniego rozłożenia ciężaru tych świadczeń, w całości lub co najmniej w poważnej mierze, na zbiorowość do nich uprawnionych¹².

Ubezpieczenie społeczne można określić jako rodzaj przymusowego, wzajemnego ubezpieczenia osobowego. Podstawowe jego cechy to: cel społeczny, wzajemność¹³ i przymus. Nie jest ono z istoty swej nastawione na zysk, lecz na realizację celu społecznego, jakim jest zapewnienie niezbędnych świadczeń w przypadku, gdy człowiek nie jest w stanie zapewnić sobie, nie ze swej winy, środków utrzymania. Na zasadzie solidarności społecznej ubezpieczenie to z reguły przewiduje pewną redystrybucję środków od silniejszych do słabszych grup społeczeństwa¹⁴. Przymus ubezpieczenia społecznego wynika z tego, że nie wszyscy pracujący są odpowiednio przeczorni. Jednocześnie przymus ten zapewnia powszechność tego ubezpieczenia, co z kolei sprawia, że w porównaniu z ubezpieczeniem dobrowolnym może być ono tańsze, gdyż ryzyko rozkłada się na większą populację¹⁵. Warto zaznaczyć, że ubezpieczenie społeczne jest częścią zabezpieczenia społecznego¹⁶.

Zabezpieczenie społeczne odnosi się do idei pomocy ze strony państwa, obywatelowi znajdującemu się w potrzebie¹⁷. To system zinstytucjonalizowanych świadczeń materialnych i niematerialnych, które mają na celu zagwarantowanie oraz zaspokojenie podstawowych potrzeb

¹⁰ Zgodnie z art. 805 i nast. kodeksu cywilnego.

¹¹ Szerzej *Ubezpieczenia. Podręcznik akademicki*, red. J. Handschke, J. Monkiewicz, Warszawa, Poltext, 2010, s. 20 i nast.

¹² W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa, PWN, 1987, s. 66.

¹³ Por. *System Ubezpieczeń Społecznych*, red. G. Szpor, Warszawa, LexisNexis, 2007, s. 25.

¹⁴ Zob. W. Jagła, *Składki, solidarność ubezpieczonych i dochody rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2005, Nr 4, s. 90 i nast.

¹⁵ W. Muszalski, *Ubezpieczenia społeczne*, Warszawa, PWN, 2006, s.12.

¹⁶ Zob. J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne, problematyka i metody*, Warszawa 1966, s. 12 i nast.

¹⁷ Szerzej, W. Muszalski, op. cit., s. 14.

wszystkich członków danej społeczności w celu zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego, jak i bezpieczeństwa przed różnymi rodzajami ryzyka socjalnego takimi jak macierzyństwo, śmierć żywiciela rodziny, starość, utrata pracy czy niezdolność do pracy ze względów zdrowotnych¹⁸.

W celu realizacji zabezpieczenia społecznego konieczne jest funkcjonowanie instytucji opieki społecznej, która jest powoływana przez państwo lub władze terenowe. Zabezpieczenie społeczne realizowane jest za pomocą trzech metod¹⁹: ubezpieczeniowej, zaopatrzeniowej i opiekuńczej. Uwzględniając aspekt administracyjno-finansowy można też wskazać na metodę ubezpieczeniową, zaopatrzeniową i pomoc społeczną²⁰.

Na system zabezpieczenia społecznego w Polsce składają się: system ubezpieczenia i zaopatrzenia społecznego, system ubezpieczenia zdrowotnego, świadczenia z tytułu bezrobocia oraz świadczenia rodzinne.

Obywatele polscy, w tym także rolnicy, na podstawie art. 67 Konstytucji mają prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy i na wypadek inwalidztwa²¹. Ochrona wskazanych w Konstytucji sytuacji życiowych realizowana jest ustawami szczególnymi, głównie za pomocą metody ubezpieczeniowej, a w pewnym zakresie także zaopatrzeniowej i opiekuńczej²². Różnią się one między sobą metodami finansowania oraz prawami i obowiązkami podmiotów uprawnionych, a także zobowiązanymi do świadczeń.

W metodzie ubezpieczeniowej udzielane świadczenia mają charakter obligatoryjny, a do nabycia uprawnień wymagane jest opłacanie składek dostosowanych do rozmiarów ryzyka i wysokości dochodów. Środki zgromadzone na ten cel tworzą fundusz, z którego wypłacane są świadczenia. Wysokość i warunki ich przyznania określa ustawa.

Metoda zaopatrzeniowa ma, podobnie jak ubezpieczeniowa, charakter roszczeniowy, z tym jednak, że prawo do świadczeń wynika wyłącznie z woli ustawodawcy i nie jest związane z uprzednim opłacaniem składek. Świadczenia finansowane są z funduszy publicznych (podatków), a wysokość i warunki ich otrzymania określa ustawa²³.

¹⁸ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2006, s. 7-31.

¹⁹ Zwanych w doktrynie także technikami.

²⁰ D. Walczak, *Uwarunkowania funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego rolników w Polsce*, Toruń, Dom Organizatora TNOiK, 2011, s. 31.

²¹ Zob. art. 67 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r., Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa, Dz. U. nr 78 poz. 483.

²² Szerzej I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie społeczne, część ogólna*, Warszawa, LexisNexis, 2003, T. 1, s. 21.

²³ Por. M. Szczur, *Polski system zaopatrzenia społecznego*, Warszawa 2004, s. 5.

W metodzie opiekuńczej udzielane świadczenia mają charakter uznaniowy (fakultatywny)²⁴, tzn. są one przyznawane indywidualnie, po uprzednim zbadaniu warunków życiowych osoby ubiegającej się o to świadczenie i stosownie do jej potrzeb. Źródłem finansowania tych świadczeń są fundusze publiczne, centralne i lokalne²⁵. Czasami jednak wystarczy zakwalifikowanie określonych osób do grupy podmiotów uprawnionych.

Tak jak to wyżej zostało wskazane, zaopatrzenie społeczne stanowi jedną z metod oraz technik zabezpieczenia społecznego. To przyznanie przez państwo prawa do świadczeń (tzw. nieekwiwalentnego przysposobienia dóbr) według kryterium potrzeb lub zasług. System zaopatrzenia obejmuje na ogół całą ludność kraju bez względu na aktywność zawodową, udzielając pomocy osobom, które znalazły się w potrzebie. Środki na świadczenia pochodzą ze środków publicznych. Świadczenia są w zasadzie jednolite i mają zapewnić każdemu w jednakowym stopniu zaspokojenie minimum potrzeb. Świadczenia i ich wysokość oraz warunki uprawniające do nich są określone ustawowo. Prawo do zaopatrzenia jest prawem podmiotowym, ale może być uzależnione od nieposiadania innych środków utrzymania²⁶. Administracją zaopatrzenia społecznego w klasycznym ujęciu zajmuje się państwo, z pomocą władz lokalnych. Środki, które wykorzystuje się na zaopatrzenie społeczne pochodzą z podatków, budżetu państwa oraz samorządów terytorialnych. Rodzaje i wysokość świadczeń są określone w ustawach szczegółowych.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że podstawowym warunkiem otrzymania świadczeń w metodzie zaopatrzeniowej i ubezpieczeniowej, a niejednokrotnie dziś także i opiekuńczej, jest spełnienie warunków ustawowych, niezależnie od rzeczywistej potrzeby.

²⁴ Ewolucja systemu pomocy społecznej przebiega w kierunku ograniczania dowolności i uznaniowości przyznawania świadczeń na rzecz modelu, w którym rola podmiotu decydującego o prawie do świadczenia sprowadza się jedynie do stwierdzenia odpowiednich faktów prawnych i braku możliwości brania pod uwagę okoliczności innych, niż te przewidziane przepisami. W ten sposób granica pomiędzy technikami zabezpieczenia społecznego z wolną się zaciera. Por. L. Kaczyński, *Pojęcie zabezpieczenia społecznego i kryterium różnicowania jego technik*, „Praca i zabezpieczenie społeczne” 1986, Nr 5-6, s. 25.

²⁵ Szerzej I. Jedrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa, LexisNexis, 2016, s. 17-26.

²⁶ P. Zieliński, *Techniki realizacji zabezpieczenia społecznego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H Oeconomia” 2008, Nr 42, s. 331-340.

Subsystem rolniczego ubezpieczenia społecznego

Ubezpieczenie od wypadków przy pracy w rolnictwie wraz z ubezpieczeniem chorobowym i macierzyńskim w powiązaniu z ubezpieczeniem emerytalno-rentowym²⁷, składają się na odrębny od powszechnego system ubezpieczenia społecznego rolników, który stanowi dziś zasadniczy człon rolniczego prawa socjalnego. Założeniem ustawodawcy jest to, aby system rolniczy pełnił funkcję uzupełniającą w stosunku do innych systemów ubezpieczenia społecznego. Założenie to zostało przyjęte w związku ze stosunkowo dużym obciążeniem dla budżetu państwa, jakie stanowią wydatki na świadczenia długookresowe z systemu rolniczego. Ustawodawca konsekwentnie realizuje to założenie w odniesieniu do ubezpieczenia emerytalno-rentowego²⁸.

Do najważniejszych rozwiązań ustrojowych systemu należy rozdzielenie ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego²⁹ od ubezpieczenia emerytalno-rentowego wraz z odmiennymi zasadami ich finansowania. Ubezpieczenie rolników dało możliwość dobrowolnego ubezpieczenia podmiotom pracującym w działalności rolniczej, także w niepełnym zakresie (ubezpieczenie na wniosek). Ustawa ubezpieczeniowa skonkretyzowała obowiązek uiszczenia osobowej składki ubezpieczeniowej, odrębnej dla każdego rodzaju ubezpieczenia. Regulacja stworzyła odrębną instytucję ubezpieczeniową – Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) odpowiedzialną za realizację przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników i prowadzenie gospodarki finansowej. Nie bez znaczenia było tu także powołanie Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników³⁰ – samorządnego przedstawicielstwa ubezpieczonych, które wpływa na kształt systemu i kontroluje jego funkcjonowanie.

Ubezpieczenie społeczne rolników powstało z potrzeby ochrony wspólnoty osób narażonych na podobne zdarzenia losowe skutkujące utratą zarobkowania. Warto zatem, w tym miejscu, wymienić swoiste cechy tego ubezpieczenia:

²⁷ Związek ten występuje także z ubezpieczeniem emerytalno-rentowym, a uwidacznia się w katalogu świadczeń.

²⁸ B. Wierzbowski, *Ubezpieczenie społeczne rolników Ubezpieczenie społeczne rolników* [w:] *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa, LexisNexis, 2011, s. 343.

²⁹ Do 1 stycznia 2015 r.

³⁰ Zob. np. E. Bochińska, *Działalność Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników w 2006 r.*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2007, Nr 30, s. 70 i nast.

- utworzone zostało w celu wzajemnej ochrony opartej na zasadzie solidaryzmu społecznego;
- o przynależności do wspólnoty decyduje związek z pracą rolniczą, a de facto prowadzenie działalności rolniczej;
- przymusowy i wnioskowy charakter ubezpieczenia przeciwdziała brakowi przezorności oraz wysokiemu ryzyku utraty zdolności do zarobkowania;
- prawo do świadczeń zostało zagwarantowane ustawowo i przysługuje w razie wystąpienia zdarzenia objętego ubezpieczeniem, pod warunkiem spełnienia wymogów ustawowych i opłacania składek;
- instytucja ubezpieczeniowa KRUS to instytucja publiczna, która funkcjonuje pod nadzorem państwa, ma niezarobkowy charakter i działa w celu gromadzenia i rozdziału środków finansowych³¹.

Z ubezpieczeniem społecznym, wiążą się zagadnienia społecznej kontroli, publicznej organizacji zabezpieczenia społecznego oraz szczególnego nadzoru ze strony państwa. Takich gwarancji nie daje prywatna ochrona socjalnego ryzyka, zwłaszcza dobrowolne, prywatne ubezpieczenia, bo praktykują selekcję korzystnej dla siebie ochrony ryzyka i są stosunkowo drogie³² z racji nastawienia na osiągnięcie zysku finansowego. Przyjęta w prawie polskim koncepcja ubezpieczenia społecznego ma zatem istotne znaczenie z punktu widzenia ochrony osób pracujących w rolnictwie.

Ochrona rolników zależy przede wszystkim od tego, jaki w danym państwie przyjęty został model ubezpieczenia. Nie bez znaczenia jest fakt, czy ubezpieczenie to realizowane jest w ramach systemu ubezpieczenia społecznego i czy oparte jest na dobrowolności albo przymusie podlegania ubezpieczonych. Istotne jest również czy ochrona jest realizowana przez ubezpieczenie społeczne, czy ubezpieczenia prywatne gospodarcze.

Przyjęta przez państwo koncepcja ubezpieczenia przejawia się przede wszystkim w sposobie finansowania świadczeń. Można w tym zakresie wyróżnić dwa submodele: jeden, w którym koszty ubezpieczenia ponoszą sami ubezpieczeni na zasadach solidaryzmu społecznego i drugi zaopatrzeniowy, gdzie odbywa się to przy udziale czynnika państwowego³³. Aby ubezpieczenie miało charakter społeczny, nie prywatny, musi zatem istnieć: obowiązek przystąpienia do ubezpieczenia, związek ubezpieczenia z pracą zawodową – tu działalnością rolniczą i ustawowo określony system finansowania.

³¹ Por. *System Ubezpieczeń Społecznych*, red. G. Szpor, Warszawa, LexisNexis, 2007, s. 25.

³² J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2006, s. 10.

³³ D. Puślecki, *Społeczne ubezpieczenie wypadkowe rolników. Zagadnienia prawne*, Poznań, Iuris, 2011, s. 78.

Stosunek rolniczego ubezpieczenia społecznego powstaje z mocy prawa. Podmioty, które obowiązkowo lub na wniosek podlegają ubezpieczeniu określa ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników. Stosunek jaki łączy KRUS i ubezpieczonego rolnika to stosunek podlegania ubezpieczeniu. Różni się on zasadniczo od stosunków cywilnoprawnych opartych na umowie ubezpieczenia, nie tylko z uwagi na cel i przedmiot ochrony, obowiązek ubezpieczenia, lecz przede wszystkim ze względu na cel społeczny i sposób pokrywania świadczeń. Stosunek podlegania ubezpieczeniu oparty jest na ryzyku socjalnym i dlatego też wymaga swoistych form ochrony tego ryzyka.

Przedmiot ochrony i funkcje ubezpieczenia społecznego rolników

Przedmiotem ochrony rolniczego ubezpieczenia społecznego jest ochrona przed skutkami zajścia zdarzeń losowych w odniesieniu do zdolności produkcyjnych człowieka. Zjawiskami losowymi mogącymi przeszkodzić człowiekowi w zdobywaniu środków utrzymania są przede wszystkim: choroba, kalectwo, poród, macierzyństwo w pierwszym okresie życia dziecka, a także śmierć. Wśród negatywnych przeszkód należy wskazać wyraźnie na jedną pozytywną przeszkodę w wykonywaniu pracy – jest nią macierzyństwo i opieka nad narodzonym dzieckiem.

Celem ochrony ubezpieczeniowej jest zapewnienie świadczeń w tych wszystkich przypadkach, w których ustawodawca uznał, że ubezpieczonemu może przysługiwać do nich prawo. Należy zatem przyrzeć się bliżej funkcjom rolniczego ubezpieczenia społecznego. Na szczególną uwagę zasługuje funkcja ochronna, z którą łączą się ściśle inne funkcje – gwarancyjna, kompensacyjna i prewencyjna.

Funkcja ochronna wywodzi się z potrzeby ochrony ludzi pracujących, a więc z ustawodawstwa ochronnego pracy. Ma ona na celu zabezpieczenie rolnika, jego małżonka i domownika, a więc każdego ubezpieczonego przed ryzykiem niekorzystnych dla niego zdarzeń losowych mogących wystąpić podczas prowadzenia działalności rolniczej. Pojęcie ryzyka, przejęte przez ubezpieczenie społeczne z ubezpieczenia gospodarczego, jest jednak w tym przypadku zbyt wąskie. Mamy tu do czynienia z tzw. ryzykiem socjalnym. Zdarzenie ubezpieczeniowe to zdarzenie przysłe, często niepewne, niezależne od woli człowieka i niekorzystne w skutkach. Na zakres przysługującej ochrony wpływa całość regulacji prawnej: od teoretycznych

podstaw ubezpieczenia, instytucję ubezpieczeniową, przedmiot ochrony, poprzez zakres podmiotowy i przedmiotowy, kwalifikacje zdarzeń, katalog świadczeń do rozstrzygnięcia sporów przez sąd włącznie.

Stosownie do koncepcji solidarystycznej społeczeństwo powinno przejąć na siebie ryzyko niekorzystnych dla jednostki zdarzeń losowych. Wzajemna pomoc to podstawa pokonywania niezawinionych przez jednostkę trudności, którym sama nie jest w stanie sprostać. Mamy tu na uwadze społeczeństwo przede wszystkim wiejskie, prowadzące działalność rolniczą, a więc ogół rolników podlegających systemowi ubezpieczenia społecznego w KRUS. Ubezpieczenie społeczne jest ubezpieczeniem obowiązkowym, więc idea solidaryzmu społecznego ma tutaj w pełni odzwierciedlenie.

Funkcja ochrony ubezpieczeniowej oparta jest na koncepcji solidarystycznej związanej z ideą samopomocy społecznej. Zagadnienie solidarności odnosi się do obowiązku, ciężaru, indywidualnego wkładu oraz wspólnego wysiłku. We wspólnocie socjalnego ryzyka występuje zatem różnica pomiędzy wkładem i możliwą do uzyskania korzyścią. Jest to jednak cecha wyrażająca sens solidarności – przyczyniają się do niej wszyscy, dłużej lub krócej, korzysta zaś ten kto uległ zdarzeniu losowemu³⁴.

Funkcja kompensacyjna ubezpieczeń społecznych wiąże się z funkcją ochronną. Realizując tę funkcję, ubezpieczenie dostarcza środków finansowych w postaci świadczeń osobom, które odczuły negatywne skutki związane z utratą zdolności do zarabkowania.

W ubezpieczeniu społecznym rolników nie można jednak mówić o pełnej kompensacie poniesionych „szkód”³⁵. Trudno też jednoznacznie ocenić utracony zarobek w okresie, kiedy producent rolny pozostaje niezdolny do pracy³⁶. Wystąpienie zdarzenia ubezpieczeniowego powoduje niejednokrotnie poważną utratę sił i zdolności do pracy, stanowiąc jednocześnie swego rodzaju szkodę na osobie – uszczerbek na zdrowiu lub życiu w postaci śmierci³⁷. Nie można także zapominać o konieczności podtrzymania ciągłości produkcji rolnej w działalności rolniczej. W przypadku rolniczego ubezpieczenia społecznego należy zatem mówić o konieczności realizacji funkcji kompensacyjno-wspomagającej.

Środki na świadczenia dla rolników, w zależności od tytułu przysługiwania, wypłacane są z określonego funduszu. Jeżeli fundusz ten dysponuje środkami z wpłat samych tylko ubezpieczonych, to mamy do czynienia

³⁴ Szerzej J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze 2003, s. 16-40.

³⁵ I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenia wypadkowe i chorobowe*, Warszawa 2002, s. 46.

³⁶ Należy zwrócić uwagę na jakość świadczeń. Przykładem może być tu zasiłek chorobowy w wysokości 10 zł na jeden dzień niezdolności do pracy.

³⁷ Szerzej J. Broł, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wypadki przy pracy i choroby zawodowe*, Warszawa 1981, s. 26.

z solidarnością grupową³⁸. Gdy natomiast udział nieubezpieczonych w finansowaniu świadczeń przybiera postać dopłat z budżetu państwa, można mówić o solidarności ogólnonarodowej³⁹.

Trzeba podkreślić, że kompensata rolniczego ubezpieczenia społecznego powinna przede wszystkim polegać na przywracaniu poszkodowanemu zdolności do pracy. Fakt ten determinuje przedmiot ochrony ubezpieczenia. Dopiero wtedy, kiedy nie jest to możliwe, winna wspomagać ciągłość produkcji rolnej a w końcowym etapie skutkować wypłatą określonych świadczeń pieniężnych. Zależności tej zdaje się nie zauważył ustawodawca konstruując zasady realizacji ochrony *ex post* w systemie rolniczym.

Funkcja gwarancyjna ubezpieczenia wiąże się z zasadą realności ochrony ubezpieczeniowej, na którą składają się przede wszystkim gwarancje prawne i ekonomiczne wypłaty świadczenia ubezpieczeniowego. Ubezpieczony winien bowiem liczyć na pomoc stosownej instytucji w razie wystąpienia zdarzenia losowego. Instytucją tą jest Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Funkcja gwarancyjna to element ochrony ubezpieczeniowej, to pewność, gwarancja urzeczywistnienia prawa do otrzymania odszkodowania ubezpieczeniowego, prawdziwa rękojmia tego prawa, urzeczywistniona w ustawie ubezpieczeniowej w razie spełniania przewidzianych przez nią warunków. Funkcja gwarancyjna przejawia się wyraźnie we wszelkiego rodzaju przepisach dotyczących postępowania w sprawie świadczeń i zapewniających ochronę interesu uprawnionego już w fazie starania się o nie. Nie bez znaczenia jest tutaj umożliwienie poszkodowanemu dochodzenia swoich praw, kontroli prawidłowości przeprowadzanych czynności, a także w przypadku wystąpienia sporu do ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd.

Istotną funkcją ubezpieczenia społecznego w szczególności wypadkowego, chorobowego i rentowego jest funkcja prewencyjna⁴⁰. Prewencję należy rozumieć jako dążenie do zapobiegania występowaniu niekorzystnych zdarzeń losowych. Trudno jednak w tak zagrożonym dziale gospodarki, jakim jest rolnictwo, całkowicie wyeliminować chociażby zjawisko wypadkowości. Prewencję ubezpieczeń społecznych można podzielić na prewencję prawną oraz prewencję w postaci realnego działania.

Prewencja prawna polega na takim ukształtowaniu regulacji, aby zawierała normy, które oddziaływałyby nie tylko na KRUS, ale i na

³⁸ Zob. B. Wierzbowski, *Zabezpieczenie społeczne rolników wyrazem solidaryzmu społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2000, Nr 4, s. 105 i nast.

³⁹ Tak. B. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 105.

⁴⁰ W obliczu kryzysu demograficznego ubezpieczenie macierzyńskie powinno dziś w swej konstrukcji zapobiegać starzeniu się społeczeństwa. Trudno jednak wprost mówić tu o prewencji w ubezpieczeniu macierzyńskim.

społeczeństwo rolnicze w celu zapobiegania i łagodzenia następstw wypadków i chorób. Prewencja realnego działania polega natomiast na przedsięwzięciu określonych czynności, których zamierzonym efektem jest realizacja ustanowionych przez ustawodawcę norm prawnych. Oba elementy prewencji łączy ścisły związek, a sukces działalności prewencyjnej zależy zaś od właściwej korelacji między nimi⁴¹.

Nałożony na KRUS obowiązek prowadzenia działalności prewencyjnej nie może być realizowany w sposób zadowalający. Mimo iż działania prewencyjne są urozmaicone i zakrojone na dość szeroką skalę, należy zauważyć, że podstawową formą aktywności Kasy obok wydawania broszur, informatorów czy organizowania konkursów jest działalność szkoleniowa. Aktualna regulacja prawna, w tym brak przepisów bhp w rolnictwie oraz preferencje wśród ludności wiejskiej powodują, iż działalność prewencyjna nałożona na KRUS z ustawy nie spełnia właściwie swojej roli. Ustawodawca nie przewidział bowiem skutecznych instrumentów prewencji przedwypadkowej, która znacznie mogłaby ograniczyć rozmiary zjawiska wypadkowości w rolnictwie. Obowiązujące przepisy nie zapewniają zatem odpowiedniej korelacji pomiędzy prewencją prawną i realnego działania w ochronie *ex-ante*.

Ocena aktualnego charakteru rolniczego ubezpieczenia społecznego

Choć wskazane powyżej argumenty mogłyby wskazywać na ubezpieczeniowy charakter omawianej instytucji, to nie można zapomnieć o następujących, poniższej wskazanych kwestiach.

Po pierwsze, trzeba zauważyć, że pomoc z budżetu państwa do Kasy została wprowadzona w latach 90-tych, gdy sytuacja rolnictwa z uwagi na przemiany ustrojowe i gospodarcze była bardzo trudna. Można nawet stwierdzić, że zwiększony udział państwa w finansowaniu rolniczych ubezpieczeń społecznych jest elementem wsparcia polskiego rolnictwa⁴². W założeniu twórców miał to być system o niskich składkach i niskich

⁴¹ Warto w tym miejscu zaznaczyć, że działalność prewencyjna KRUS finansowana jest z Funduszu Prewencji i Rehabilitacji dotowanego z budżetu państwa. Dotacja budżetowa stanowi źródło przychodów dla tego funduszu i wynika wprost z art. 80 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Kwestia ta nie pozostaje bez znaczenia dla ochrony osób pracujących w działalności rolniczej.

⁴² Zdaniem prof. A. Stelmachowskiego.

świadczeniach. Można pójść w tym stwierdzeniu także i dalej wskazując, że system rolniczego ubezpieczenia społecznego jako całość de facto przejął na siebie trudności okresu transformacji ustrojowej w Polsce wraz z ciężarem braku skutecznej krajowej polityki rolnej.

Po drugie, ustawa ubezpieczeniowa określa, że na system rolniczego ubezpieczenia społecznego składają się dwa rodzaje ubezpieczeń: ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie oraz ubezpieczenie emerytalno-rentowe. Podział ten był podyktowany sposobem finansowania ubezpieczeń i świadczeń. Należy zauważyć, że obecnie na skutek wprowadzanych reform, podział ten nie jest już tak przejrzysty i istnieje duża zależność pomiędzy tymi dwoma rodzajami ubezpieczeń. O rozdzielności ubezpieczeń świadczą wyodrębnione składki na każde z nich, teoretyczna zasada samofinansowania świadczeń oraz możliwość przystąpienia do wnioskowego ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego⁴³. O związku pomiędzy nimi przesądzają obowiązujące zasady finansowania świadczeń – związek ten jest tak silny, że bez istnienia ubezpieczenia emerytalno-rentowego nie można by było wypłacać świadczeń związanych z pierwszą grupą ubezpieczeń. Nie wolno w tym miejscu zapomnieć o paradoksalnej dziś konstrukcji ubezpieczenia macierzyńskiego, polegającej na wypłacie świadczeń z ubezpieczenia emerytalno-rentowego⁴⁴.

Warto zwrócić zatem uwagę na potrzebę wydzielenia poszczególnych ubezpieczeń w ramach systemu głównie z uwagi na niewłaściwość powiązania świadczeń wypadkowych, chorobowych oraz macierzyńskich z emerytalno-rentowymi w ustawie ubezpieczeniowej. Związek ten nie tylko wprowadza trudności w realizacji funkcji ochronnej ubezpieczenia, lecz także całkowicie wyklucza samofinansowanie pierwszej grupy ubezpieczeń społecznych rolników. Chodzi tu jednak nie tyle o formalne wyodrębnienie, ile o stworzenie jasnych zasad finansowania tzw. świadczeń powiązanych. Potrzeba wyraźnego wydzielenia przykładowo ubezpieczenia wypadkowego w systemie ubezpieczenia społecznego rolników istnieje nie tylko z uwagi na to, że chroni ono ubezpieczonego na wypadek określonych skutków, jakie wypadek może spowodować w zakresie zdolności do zdobywania środków utrzymania, lecz także ze względu na ochronną funkcję świadczeń. Warto zauważyć, że o włączeniu do katalogu świadczeń konkretnego świadczenia decydować winna podstawa jego przysługiwania na wypadek przy pracy rolniczej.

⁴³ Także w ograniczonym zakresie z prawem do jednorazowego odszkodowania art. 7 ust. 3 ustawy.

⁴⁴ Szerzej D. Puślecki, *Nowa konstrukcja zasiłku macierzyńskiego z ubezpieczenia społecznego rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2015, Nr 55-56, s. 90 i nast.

Mając na uwadze powyższe kwestie, należy opowiedzieć się za koniecznością wyraźnego wyodrębnienia ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego w ramach systemu. Można stwierdzić, choć istnieje spór w doktrynie⁴⁵, że już dziś de facto nie jest to jedno, lecz kilka ubezpieczeń zaszeregowanych w ustawie do dwóch rodzajów ubezpieczeń: ubezpieczenie chorobowe, wypadkowe, macierzyńskie oraz ubezpieczenie emerytalno-rentowe. Świadczy o tym głównie konstrukcja poboru składek oraz katalog świadczeń mogących przysługiwać poszkodowanemu z każdego z ubezpieczeń⁴⁶. Można tak sądzić pomimo faktu, że nie jest to wyodrębnienie formalne oraz iż poprzez niewłaściwe konstrukcje, tworzące powiązania przede wszystkim z ubezpieczeniem emerytalno-rentowym w przeszłości i obecnie (np. płatność tzw. świadczeń powypadkowych czy ubezpieczenie macierzyńskie)⁴⁷, ustawodawca stara się formalnie tę rozdzielność zacierać.

Po trzecie, ubezpieczenie społeczne rolników nie zapewnia uprawnionym wystarczającej ochrony *ex-ante*. Nałożony na KRUS obowiązek prowadzenia działalności prewencyjnej jest realizowany w sposób niewystarczający. Aktualna regulacja prawna, w tym brak przepisów bhp w rolnictwie oraz brak skutecznych instrumentów prewencji przedwypadkowej i przedrentowej powodują, że obowiązujące przepisy nie zapewniają odpowiedniej korelacji pomiędzy prewencją prawną i realnego działania⁴⁸.

Po czwarte, poważne zastrzeżenia budzi dziś także ochrona ubezpieczonego *ex-post*. Należy mieć tutaj na uwadze w szczególności następujące kwestie: zakres podmiotowy ubezpieczenia, pojęcie wypadku przy pracy rolniczej, konstrukcję ubezpieczenia macierzyńskiego, realizację funkcji ubezpieczenia w ubezpieczeniu chorobowym, konstrukcję i finansowanie ubezpieczenia emerytalno-rentowego oraz katalog przewidzianych obecnie świadczeń. Najważniejszym zarzutem w ochronie *ex-post* jest fakt, iż ubezpieczenie społeczne rolników nie obejmuje swym zakresem podmiotów faktycznie pracujących w działalności rolniczej i zdaje się nie zauważać problemów prowadzenia działalności w rodzinnych gospodarstwach rolnych. Realizacja funkcji ochronnej ubezpieczenia jest poważnie zachwiana na skutek niskiej jakości uzyskiwanych świadczeń przez rolników. Nie bez znaczenia jest tu kwestia problemów związanych z finansowaniem rolniczego ubezpieczenia społecznego.

⁴⁵ W. Nagel, *Głos w dyskusji – wystąpienie na Radzie Programowej kwartalnika KRUS „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia”*, 15 grudzień 2016 r., nie publ.

⁴⁶ Np. zasiłek chorobowy z tytułu wypadku przy pracy rolniczej (zasiłek chorobowo-wypadkowy).

⁴⁷ Wykluczające całkowicie samofinansowanie się tych ubezpieczeń.

⁴⁸ Nie oznacza to jednak, że prewencyjna działalność Kasy jest dzisiaj jedynie grą pozorów. Brak realnej ochrony pracy dzieci w rolnictwie jako podmiotów nieubezpieczonych poniżej 16 roku życia oraz ochrony pracy kobiet, najpełniej obrazują skalę problemu.

Po piąte, samofinansowanie ubezpieczenia pożądanym jest, by podobnie jak w przypadku ubezpieczeń wzajemnych należycie zrealizować funkcje ubezpieczenia. Na szczególną uwagę zasługuje tu Fundusz Składkowy, który posiadając nietypową sytuację prawną stał się swoistym odzwierciedleniem mechanizmu samopomocowego w systemie. Łączy on bowiem w sobie elementy osoby prawa prywatnego z elementami osoby prawa publicznego⁴⁹. Funkcjonuje on w oparciu o zasadę samofinansowania ze składek rolników⁵⁰ ubezpieczenia chorobowego, wypadkowego i macierzyńskiego bez udziału dotacji budżetowej jako osoba prawna typu fundacyjnego⁵¹. Samofinansowanie rolniczego ubezpieczenia społecznego dotyczy bowiem formalnie tylko pierwszej grupy ubezpieczeń, z wyłączeniem obecnie ubezpieczenia macierzyńskiego i tzw. świadczeń powypadkowych. De facto – dotyczy ono dziś tylko jednorazowych odszkodowań i zasiłku chorobowego, a nie ubezpieczenia wypadkowego i chorobowego w całości. Należy dziś zatem mówić co najwyżej o samofinansowaniu się Funduszu, a nie pierwszej grupy rolniczych ubezpieczeń społecznych.

Po szóste, dotacja budżetowa do Kasy wynosi ok. 15-16 mld rocznie i jest kierowana głównie na finansowanie ubezpieczenia emerytalno-rentowego. Stanowi ona realnie jednak niecałe 90% wydatków KRUS. Bez niej system nie byłby w stanie właściwie realizować swoich funkcji zabezpieczenia ubezpieczonych na starość. Nie można jednak nie zauważyć, że z podobnymi problemami zmagają się dziś powszechny system ubezpieczania społecznego, co w obliczu aktualnego kryzysu demograficznego podnosi rangę wskazanych zagadnień i wskazuje na rychłą potrzebę reform w tej materii.

Po siódme, w oparciu o zasadę solidaryzmu społecznego uzasadnione jest, by podmiot silniejszy pomagał słabszemu w ochronie, której ten sam sobie nie jest w stanie zapewnić. Zasada solidaryzmu społecznego może być realizowana dwojako: poprzez pokrycie części wydatków KRUS albo bezpośrednio dofinansowanie składek. Zasadę solidaryzmu społecznego można rozumieć zarówno szeroko – jako wzajemną pomoc całego społeczeństwa wobec słabszej grupy zawodowej, tj. rolników, jak i wąsko – jako solidarność wewnątrzgrupową⁵². Istota społecznych ubezpieczeń rolniczych przemawia tu za solidarnością podmiotów ubezpieczonych, a więc rolników prowadzących działalność rolniczą.

⁴⁹ B. Wierzbowski, *Rola Funduszu Składkowego ubezpieczenia społecznego rolników w systemie ubezpieczeń rolniczych*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 1999, Nr 1, s. 75.

⁵⁰ Oraz źródeł wskazanych w jego Statucie.

⁵¹ P. Czechowski, *Pozycja prawna Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników w świetle nowelizacji ustawy o finansach publicznych*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2001, Nr 4, s. 46.

⁵² Zob. B. Wierzbowski, *Zabezpieczenie społeczne rolników wyrazem solidaryzmu społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2000, Nr 4, s. 105 i nast.

Po ósme, rolnicza, swoista dotychczas instytucja ubezpieczenia macierzyńskiego, poza wysokością i jednorazowością płaconych dotychczas świadczeń, była znacznie bliższa idei ubezpieczeń społecznych. Po reformie z 2015 r., zdaje się być bardzo odległa od wzorcowej koncepcji rolniczego ubezpieczenia macierzyńskiego. Zmiany naruszają bowiem istotę oraz funkcje ubezpieczeń społecznych, zarówno w aspekcie konstrukcji tego rozwiązania, jak i sposobu finansowania świadczeń. Poważnym zastrzeżeniem jest przepływ środków pomiędzy Funduszem Składkowym i Emerytalno-Rentowym. Jeden bowiem służy do poboru składek, a zadaniem drugiego jest wypłata m.in. zasiłku macierzyńskiego. Aktualna regulacja powoduje, że w efekcie ubezpieczenie macierzyńskie przestało być samofinansujące się. Takie rozwiązanie, przy jednoczesnym funkcjonowaniu ubezpieczenia macierzyńskiego z obowiązkiem opłacania składki przez ubezpieczonych, wprowadza zamęt legislacyjny⁵³. Nie można zapominać, że w Polsce przy braku opłacania składek, analogiczne świadczenie rodzicielskie realizowane jest metodą opiekuńczą w odniesieniu do bezrobotnych i studentów, przy identycznej wysokości otrzymywanych świadczeń przez rolników, tj. 1 000 zł miesięcznie. Wydaje się, że takiemu rozwiązaniu jest daleko do zasady sprawiedliwości społecznej. Pozostaje zatem pytanie na ile w obecnej formie jest to zasiłek macierzyński, a na ile świadczenie rodzicielskie dla rolników?

Kwestie finansowania ubezpieczenia społecznego rolników przesądzają o jego zaopatrzeniowym charakterze. Finansowanie świadczeń odbywa się bowiem przy zbyt małym udziale podmiotów ubezpieczonych. Mając powyższe twierdzenie na uwadze należy wskazać, że:

1. KRUS nie jest instytucją pomocy społecznej tylko instytucją ubezpieczeniową i sami ubezpieczeni odprowadzają składki na ubezpieczenie społeczne.
2. Zasada solidaryzmu wewnątrzgrupowego działa w sposób ograniczony, gdyż płacą wszyscy, korzystają zaś ci, którzy ulegają zdarzeniom ubezpieczeniowym. Zasada sprawiedliwości społecznej przemawia za tym, że konieczny jest tu większy udział w ubezpieczeniu rolników bogatszych, którzy z uwagi na wyższe dochody nie będą odczuwać zwiększonego obciążenia składkowego.
3. Należy wskazać na istotne problemy szacowania rzeczywistych dochodów gospodarstw rolnych i dużą dysproporcję wśród wysokości dochodów producentów rolnych. Nie można także zapomnieć o dochodach naturalnych oraz niespotykanym ryzyku produkcyjnym w innych

⁵³ D. Puślecki, *Nowa konstrukcja zasiłku macierzyńskiego z ubezpieczenia społecznego rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2015, Nr 55-56, s. 94.

działach gospodarki. Trzeba pamiętać o gospodarstwach samozaopatrzeniowych – socjalnych, a z drugiej strony także występowaniu wśród producentów rolnych przedsiębiorców rolnych – pojęcia dotychczas niezdefiniowanego w polskim ustawodawstwie.

4. Doświadczenia zagranicznych systemów ubezpieczeń społecznych wskazują, że ochrona rolników nie może być właściwie realizowana bez udziału środków budżetowych. Chodzi tu przede wszystkim o możliwość stałego podnoszenia jakości uzyskiwanych świadczeń przez poszkodowanych. Mowa tu jednak o wsparciu, a nie – podjęciu się przez państwo głównego ciężaru – sfinansowania ubezpieczeń. Sytuacja polskiego rolnictwa zmieniła się znacznie od połowy lat 90-tych, co skutkować musi zwiększeniem udziału ubezpieczonych w finansowaniu ubezpieczenia społecznego.

Starając się udzielić odpowiedzi na pytanie postawione we wstępie opracowania należy stwierdzić, że rolnicze ubezpieczenie społeczne ma dziś charakter złożony. Jest to wynikiem tego, iż łączy ono w sobie praktycznie wszystkie metody zabezpieczenia społecznego. Dzieje się tak dlatego, gdyż:

- ubezpieczenie chorobowe jest realizowane metodą ubezpieczeniową, choć to metoda mocno uproszczona i nierealizująca właściwie swoich funkcji – zasiłek nie posiada funkcji kompensująco-wspomagającej i jest skandalicznie niski;
- ubezpieczenie wypadkowe realizowane jest dwoma metodami ubezpieczeniową i zaopatrzeniową (świadczenia powypadkowe);
- ubezpieczenie macierzyńskie dotychczas było realizowane metodą ubezpieczeniową, obecnie natomiast ubezpieczeniową, zaopatrzeniową, a także opiekuńczą z uwagi na konstrukcję, formę, wysokość i finansowanie świadczenia;
- ubezpieczenie emerytalno-rentowe realizowane jest metodą zaopatrzeniową przy niewielkim wsparciu metody ubezpieczeniowej, nawet po reformie wprowadzającej dywersyfikację składki emerytalno-rentowej.

Jaki powinien być charakter rolniczego ubezpieczenia społecznego w przyszłości?

Ubezpieczenie społeczne powinno mieć przede wszystkim ubezpieczeniowy charakter, a ewentualne wsparcie udzielane przez państwo w tej materii należy kierować w szczególności do niezamożnych rolników. Wymaga to jednak określenia nowej koncepcji ubezpieczenia społecznego rolników

za pomocą alternatywnych rozwiązań konstrukcyjno-prawnych i finansowych. Taka konstrukcja wyklucza z zasady traktowanie KRUS szeroko – jako instytucji zabezpieczającej sytuację bytową rolników w ogólności. Wymusza zatem na państwie opracowania realnej krajowej polityki rolnej przy uwzględnieniu sytuacji polskiego rolnictwa i aktualnych problemów socjalnych wsi. Pomoc taka powinna być dostarczana przez wyspecjalizowane do tego instytucje, a nie tak jak do tej pory – gwarantowana w głównej mierze jedynie rolniczym ubezpieczeniem społecznym i niepewnym wsparciem ze środków Unii Europejskiej.

Konieczność wprowadzenia progresywnej składki na ubezpieczenie społeczne uzasadniona jest zasadą sprawiedliwości społecznej i solidaryzmu wewnątrzgrupowego. Wydaje się jednak, że zanim nie wprowadzi się do polskiej regulacji prawnej instrumentów realnego opodatkowania dochodów rolniczych, będzie to zadanie mocno utrudnione. Należy jednak pamiętać, że bez wprowadzenia pewnych uproszczeń nie da się osiągnąć celu, jakim jest skuteczne oraz społecznie sprawiedliwe określenie obciążenia składkowego. Równe uprzywilejowanie wszystkich rolników w kwestii finansowania ubezpieczenia społecznego od wielu lat wymaga reformy. Z drugiej jednak strony trudno, uwzględniając dziś nadal głównie budżetowy charakter finansowania ubezpieczenia emerytalno-rentowego wymagać, aby rolnicy prowadzący gospodarstwa samozaopatrzeniowe, socjalne i nieistniejące w praktyce na rynku w całości sfinansowali to ubezpieczenie.

Ochrona przed różnymi rodzajami ryzyka socjalnego w rolnictwie nadal powinna być realizowana jako szczególne – oderwane od powszechnego – ubezpieczenie społeczne, bo tylko takie właściwie zrealizuje swój społeczny cel. Pytaniem otwartym pozostaje kwestia, czy zakresem podmiotowym ubezpieczenia należy objąć w przyszłości, tak jak dotychczas, samozatrudnionych rolników i członków ich rodzin, czy też wszystkie podmioty zatrudnione w rolnictwie z pracownikami rolnymi włącznie. Warto rozważyć także objęcie tym ubezpieczeniem swoistej kategorii przedsiębiorcy rolnego, który przy wyższych dochodach mógłby wyraźnie wspomóc obciążenie „małych gospodarstw rolnych” w systemie ubezpieczenia społecznego.

Funkcjonowanie powiązanych ze sobą regułami finansowania ubezpieczeń społecznych rolników budzi poważne wątpliwości. Nie można dziś bowiem mówić o realnym samofinansowaniu się żadnego z tych ubezpieczeń. Trzeba podkreślić, że bez przerzucania środków na ubezpieczenia w ramach pierwszego rodzaju ubezpieczeń i silnych, nierozzerwalnych związków z ubezpieczeniem emerytalno-rentowym, KRUS nie byłaby w stanie realizować funkcji ubezpieczenia. Należy zatem poważnie rozważyć

postulat wyraźnego wyodrębnienia w systemie poszczególnych ubezpieczeń, a nie tak jak to ma dzisiaj miejsce w systemie, realnie jedynie na płaszczyźnie poboru składek.

Powiększą konieczność uzasadnia też potrzeba zróżnicowania składek na poszczególne ubezpieczenia i dywersyfikację ich wysokości dla biedniejszych i bogatszych rolników. Wiązać się to może w przyszłości również z przekształceniem, podziałem, bądź może nawet likwidacją Funduszu Składowego. Wydaje się, że wydzielenie ubezpieczeń powinno skutkować wyodrębnieniem odpowiednich funduszy składowych dla każdego z nich, co zapobiegałoby niekorzystnemu przerzucaniu środków pomiędzy nimi i gwarantowało, tak jak to występuje obecnie, zabezpieczenie środków przed ponownym ich wpływem do budżetu. Należy zdawać sobie sprawę z tego, że podana propozycja może budzić kontrowersje i jest głosem w dyskusji nad przyszłą reformą finansów Kasy.

System poboru składek powinien być możliwie nieskomplikowany, przy uwzględnieniu większego udziału zamożnych rolników w finansowaniu rolniczego ubezpieczenia społecznego, a nie przerzuceniu ich z tytułu uzyskiwania wyższych dochodów do ZUS. Obecny, przejściowy system różnicowania składek emerytalno-rentowych jest jedynie niewielkim krokiem w sprawiedliwym objęciu rolników powszechnym ciężarem składowym ubezpieczenia społecznego.

Istnieje potrzeba opracowania nowej koncepcji finansowania ubezpieczenia społecznego rolników. Dziś stawia się tu w tej materii przede wszystkim jeden cel – zmniejszenie obciążenia budżetowego. Zasada solidaryzmu wewnątrzgrupowego, zasada samopomocy społecznej, zasada sprawiedliwości społecznej i ochrona ubezpieczonego winny stanowić priorytet w konstruowaniu tego modelu ubezpieczenia. Istnieje konieczność pełniejszego udziału ubezpieczonych przede wszystkim w finansowaniu ubezpieczenia emerytalno-rentowego. Choć samofinansowanie ubezpieczenia jest kwestią pożądaną to należy zauważyć jego ogromną wadę. W zasadzie bowiem nie pozwala ono na podnoszenie jakości wypłacanych świadczeń i w dłuższym okresie wiąże się z systematycznym podnoszeniem wysokości opłacanych składek. Nie można także zapominać, że najistotniejszą funkcją ubezpieczenia społecznego rolników winna być należyta ochrona ubezpieczonych.

Podając się próby reformy ubezpieczenia społecznego rolników nie wolno zapomnieć o przedmiocie ubezpieczenia – ochronie zdolności do zdobywania własną pracą środków utrzymania, w szczególności w rodzinnych gospodarstwach rolnych. Przedmiot ochrony wymaga ochrony ubezpieczonego *ex-ante* i *ex-post* (zanim i po tym, jak wystąpi zdarzenie ubezpieczeniowe). Sprowadza się do uregulowania bhp w rolnictwie i przekonstruowania ustawowych zadań KRUS w zakresie prewencji – tak,

żeby była to prewencja realnego działania, przejawiająca się w bezpośrednim oddziaływaniu na niebezpieczeństwa występujące w konkretnym gospodarstwie rolnym.

Przedmiot ochrony powinien determinować w przyszłości zakres przedmiotowy ubezpieczenia – katalog świadczeń. Winien on na zasadzie quasi algorytmu zawierać takie świadczenia, które w pierwszej kolejności przywrócą poszkodowanemu zdolność do pracy. Gdy nie jest to możliwe, świadczenia powinny umożliwić mu pracę w gospodarstwie – np. dostosować ciągnik do niepełnosprawności, zapewnić przekwalifikowanie zawodowe, a na końcowym etapie rentę z tytułu niezdolności do pracy. Świadczenia powinny mieć charakter wspomagająco-kompensujący z uwagi na konieczność stałego podtrzymywania produkcji rolnej w działalności rolniczej.

Od lat głównym problemem podnoszonym w debacie publicznej jest jednak gospodarka finansowa KRUS. Paradoksalnie niewiele mówi się o skandalicznie niskich świadczeniach, niewłaściwym zakresie ochrony rolników czy problemie ubezpieczenia dzieci od wypadków przy pracy rolniczej. Paradoksem jest również to, iż większość rolników (86%)⁵⁴ pozytywnie ocenia funkcjonowanie ubezpieczeń, ale czyni to jedynie przez pryzmat opłacanych składek⁵⁵. Nieuniknionym zatem, głównym powodem przyszłej reformy KRUS zdaje się być podnoszona od lat konieczność zmiany sposobów jego finansowania.

Należy jednak zauważyć, że skutkiem reform wprowadzających zmiany do systemu, jakie miały miejsce od początku lat 90-tych, nie był ani radykalny spadek dotacji z budżetu państwa przeznaczanej na realizację ustawowych zadań KRUS, ani poprawa samofinansowania ubezpieczeń społecznych rolników. W okresie tym nastąpił wzrost środków z finansów publicznych kierowanych do KRUS, a składki na podstawowe świadczenia emerytalno-rentowego wzrosły nawet o 200 złotych. Dzieje się tak dlatego, że od czasu stworzenia systemu, liczba osób ubezpieczonych spadła o około 90 tys. przy jednoczesnym spadku świadczeniobiorców o 1/3⁵⁶. Trzeba zatem stanowczo stwierdzić, że z zasady żadna z przeprowadzonych dotąd reform nie wpłynęła radykalnie na poprawę finansowania rolniczego systemu ubezpieczenia społecznego, mimo iż od jego powstania mija dziś 25 lat.

⁵⁴ Badania przeprowadzone w formie wywiadu przez P. Siekierską w 2016 r. na grupie rolników województwa wielkopolskiego, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, nie publ.

⁵⁵ Pomimo iż, w porównaniu z początkowym okresem funkcjonowania systemu, sukcesywnie podnoszony jest ciężar składkowy ubezpieczonych. Zob. www.krus.gov.pl/kruswliczbach..., dostęp 21.12.2016.

⁵⁶ Zob. www.krus.gov.pl/kruswliczbach..., dostęp 21.12.2016.

Wybór nowej koncepcji finansowania ubezpieczenia podyktowany powinien być ubezpieczeniowym charakterem systemu, przy jednoczesnym uwzględnieniu zasady sprawiedliwości społecznej, zasady solidaryzmu społecznego oraz prostoty w wymiarze i skuteczności w poborze składek. Udział środków z budżetu państwa powinien mieć charakter marginalny i powinien głównie spełniać rolę gwarancyjną przejawiającą się przede wszystkim w utrzymywaniu zadanej jakości uzyskiwanych świadczeń.

Wydaje się także, że w obecnych realiach, analogicznie jak w przypadku powszechnego ubezpieczenia społecznego, ubezpieczenie rolnicze przy uwzględnieniu jego funkcji i celów nie jest w stanie zapewnić właściwej ochrony ubezpieczonemu bez wsparcia budżetowego. Reforma finansowania rolniczego ubezpieczenia społecznego w oparciu o zasadę wewnątrzgrupowego solidaryzmu społecznego winna być zatem wprowadzana etapowo. Należy jednak podkreślić, że nowe rozwiązania powinny uwzględniać przede wszystkim potrzebę należytej ochrony ubezpieczonych i możliwość podniesienia jakości uzyskiwanych świadczeń w przyszłości. Powyżej wskazane argumenty i obecna sytuacja polskiego rolnictwa przemawiają za stanowiskiem, iż należy w kwestii reformy wykazać się rozwagą i obrać następującą drogę w przyszłości – drogę przemyślanej ewolucji systemu, nie natomiast całkowitej rewolucji w tej materii.

Damian Puślecki, dr nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Zarządzania i Prawa, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu.

Literatura

1. Bartkowski A., *Tradycje ubezpieczeń wzajemnych na ziemiach polskich*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 1999, Nr 4.
2. Brol J., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wypadki przy pracy i choroby zawodowe*, Warszawa 1981.
3. Bochińska E., *Działalność Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników w 2006 r.*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2007, Nr 30.
4. Czechowski P., *Pozycja prawna Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników w świetle nowelizacji ustawy o finansach publicznych*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2001, Nr 4.
5. Gadomski A., *Ochrona pracy robotników rolnych*, Warszawa 1960.
6. Handschke J., Monkiewicz J. (red), *Ubezpieczenia. Podręcznik akademicki*, Warszawa, Poltext, 2010.

7. Jagła W., *Składki, solidarność ubezpieczonych i dochody rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2005, Nr 4.
8. Jeżyńska B., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 2010 r.*, Sygn. akt K 58/07, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, Nr 1.
9. Jędrasik-Jankowska I., *Ubezpieczenie społeczne, część ogólna*, Warszawa, Lexis Nexis, 2003.
10. Jędrasik-Jankowska I., *Ubezpieczenia wypadkowe i chorobowe*, Warszawa 2002.
11. Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa, LexisNexis, 2016.
12. Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2006.
13. Kaczyński L., *Pojęcie zabezpieczenia społecznego i kryterium zróżnicowania jego technik*, „Praca i zabezpieczenie społeczne” 1986, Nr 5-6.
14. Łopato J., *Zabezpieczenie społeczne rolników w Polsce Ludowej, 1944-1989*, Warszawa 1990.
15. Kobielski W., *Kierunki zmian w systemie społecznego ubezpieczenia rolników [w:] Ubezpieczenie społeczne i zdrowotne w rolnictwie*, red. J. Jastrzębska, Lublin 2003.
16. Muszalski W., *Ubezpieczenia społeczne*, Warszawa, PWN, 2006.
17. Pątkowski K., *KRUS na arenie międzynarodowej*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2000, Nr 4.
18. Piotrowski J., *Zabezpieczeni społeczne, problematyka i metody*, Warszawa 1966.
19. Pronobis E., *Ubezpieczenie społeczne rolników na przykładzie specyfiki regionu katowickiego i perspektyw integracji europejskiej*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2000, Nr 7.
20. Puślecki D., *Nowa konstrukcja zasiłku macierzyńskiego z ubezpieczenia społecznego rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2015, Nr 55-56.
21. Puślecki D., *Spoleczne ubezpieczenie wypadkowe rolników. Zagadnienia prawne*, Poznań, Iuris, 2011.
22. Szubert W., *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa, PWN, 1987.
23. Szpor G. (red), *System Ubezpieczeń Społecznych*, Warszawa, LexisNexis, 2007.
24. Szczur M., *Polski system zaopatrzenia społecznego*, Warszawa 2004.
25. Tańska-Hus B., *Ewolucja systemu ubezpieczeń społecznych rolników w Polsce [w:] Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo*, red. M. Adamowicz, Warszawa 2002.
26. Walczak D., *Uwarunkowania funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego rolników w Polsce*, Toruń 2011.
27. Wierzbowski B., *Rola Funduszu Składowego ubezpieczenia społecznego rolników w systemie ubezpieczeń rolniczych*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 1999, Nr 1.
28. Wierzbowski B., *Ubezpieczenie społeczne rolników [w:] Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa, LexisNexis, 2011.
29. Wierzbowski B., *Zabezpieczenie społeczne rolników wyrazem solidaryzmu społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2000, Nr 4.
30. Zieliński P., *Techniki realizacji zabezpieczenia społecznego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H Oeconomia” 2008, Nr 42.

More on the protective character of agricultural social insurance

Abstract

The object of this article is to answer a question whether social insurance of farmers should retain its protective character and if so, to what extent. In order to achieve this aim it is necessary to describe the nature of social security, the specific character of social security for farmers and the basic functions which such an insurance should perform. It is also crucial to analyze the principles according to which this kind of insurance is financed taking into consideration the idea of social solidarity.

The author of the article concludes that social insurance of farmers should be, first of all, of protective character. Any financial support from the government should be directed predominantly to farmers of limited means. Equal privileges for all farmers as far as financing of social security is concerned and the amount of financial support given to KRUS every year from the national budget are the most common objections. It is necessary to prepare a thorough reform of the system. However, it requires developing a new concept of social insurance of farmers with implementation of alternative legal and financial solutions. The necessity of introducing such a reform should be justified not only by the subject of social insurance coverage but, above all, by the need to provide appropriate protection to people working in agriculture.

Keywords: social insurance of farmers, social security.

*Wojciech Nagel**

Dodatkowe ubezpieczenie emerytalne W stronę obligatoryjności czy dobrowolności? Głos w dyskusji

Streszczenie

Funkcjonowanie kapitałowego systemu emerytalnego, obejmującego otwarte fundusze emerytalne (OFE) oraz grupowe i indywidualne formy dodatkowego oszczędzania emerytalnego (PPE, IKE i IKZE), wymaga głębokich zmian. Zaprezentowana w ubiegłym roku Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju jest pierwszym od lat kompleksowym projektem integracji działań instytucji finansowych na rzecz rozwoju polskiej gospodarki. Plan Budowy Kapitału (PBK) zakłada możliwość tworzenia długoterminowych oszczędności oraz zbudowanie tzw. trzeciego filaru w sposób nawiązujący do rozwiązań zagranicznych. Koncepcja funkcjonowania „nowego” trzeciego filaru emerytalnego zaprezentowana w PBK nawiązuje do znanych rozwiązań zagranicznych. Mankamenty systemu są powszechnie znane. Niezależnie od tego jak zostały ocenione zmiany dokonane w latach 2004-2014, ich efekt nie spełnił niczyich oczekiwań. Celem niniejszego artykułu jest diagnoza obszaru problemowego dodatkowych ubezpieczeń emerytalnych i projekt aplikacji szczegółowych zmian.

Słowa kluczowe: Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, OFE, PPE, Pracownicze Plany Kapitałowe, Program Budowy Kapitału, ubezpieczenie emerytalne.

* **Wojciech Nagel**, dr n. ek., Collegium Civitas.

Wprowadzenie

Funkcjonowanie trójfilarowego systemu emerytalnego w Polsce gromadzi skrajne opinie, związane także z rekonstrukcją funkcjonowania OFE – kapitałowych funduszy emerytalnych, dokonaną w latach 2011-2013. Z perspektywy czasu wydaje się, iż zrealizowano kluczowy cel reformy emerytalnej z 1999 r. związany z wprowadzeniem zasady zdefiniowanej składki, odwołującej się do tzw. „sprawiedliwości aktuarialnej”. Inne założenia reformy wprowadzono w sposób niepełny, a w kolejnych latach następową stopniową rewizją podstaw jej funkcjonowania. Znaczenie części kapitałowej OFE ograniczono, zaś fundusze emerytalne jako metoda akumulacji aktywów i źródło wypłaty przyszłych świadczeń straciły na znaczeniu. Dotyczy to w szczególności ograniczenia w 2011 r. wysokości kierowanej do nich składki z 7,3% do 2,3% podstawy wymiaru. Dalsze zmiany dokonane w 2013 r., w szczególności wprowadzenie mechanizmu tzw. suwaka, powodują, iż pieniądze ubezpieczonych na 10 lat przed emeryturą trafiają do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS). Fundusz koncentruje obecnie w pełni ryzyko systemowe, a dodatkowe – odłożone zobowiązanie wobec przyszłego systemu podatkowego i składkowego – w postaci specjalnie waloryzowanych tzw. subkont kapitałowych, będzie skutkowało prawdopodobną podwyżką danin ze strony obywateli i przedsiębiorstw. Wydaje się to być nieuniknione, z uwagi na podniesienie się tzw. współczynnika obciążenia systemowego (WOS)¹, który począwszy od 2020 r. – wzrośnie przeciętnie od 40% do 50% w 2040 r. Na jego niekorzystne kształtowanie się w dłuższej perspektywie silnie oddziałuje proces starzenia się społeczeństwa. Mężczyzna dożywający 60 roku życia ma szansę przeżycia kolejnych 18,25 lat, a prawdopodobieństwo dożycia przez niego 67 lat wynosi blisko 85%. W przypadku kobiety w wieku 60 lat, perspektywa przeciętnego dalszego trwania jej życia wynosi 23,47 lat, zaś prawdopodobieństwo dożycia do 67 roku życia wynosi 93,6%.

¹ WOS oznacza stosunek liczby emerytów do liczby płatników.

Sytuacja finansowa w bazowym funduszu emerytalnym

Deficyt funduszu emerytalnego (FE) w 2016 r. wyniósł ok. 40,8 mld zł czyli ok. 2,17% PKB. W wariancie środkowym do 2030 r. deficyt FE będzie się kształtował na poziomie pomiędzy 2,7% a 2,2% PKB. Oznacza to konieczność stałego przeznaczania kwot nie mniejszych niż 67 mld zł, aby corocznie wyrównywać trwale, ujemne saldo wypłat świadczeń i wpływów składkowych. Należy podkreślić, iż możliwe scenariusze przepływów finansowych w systemie emerytalnym, które zostały zawarte w „Prognozie wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2060 roku”, oparte są o niezwykle optymistyczne długoterminowo stabilne wskaźniki Ministerstwa Finansów, które zakładają m.in.:

- 1) brak spadku PKB w perspektywie najbliższych 45 lat,
- 2) niezmienny w tym okresie wzrost płac: w 2020 r. o 3,22%, w 2060 r. o 2,32%,
- 3) trwały spadek bezrobocia (do 7,4%) i dalej utrzymanie tego poziomu do 2060 r.,
- 4) podobnie założono utrzymanie wskaźnika inflacji w stabilnych ryzach (ok. 2% do 2030 r.).

Powyższa prognoza została oparta o scenariusz braku negatywnych impulsów z otoczenia Polski, np. nie powtórzenie się zjawiska szoków finansowych z I dekady XXI w. Ponadto uznano, iż negatywny wpływ kurczenia się demograficznego społeczeństwa i silnej presji emigracji zewnętrznej nie będzie ujemnie oddziaływał na przepływy finansowe. Wydaje się, iż tego typu rozumowanie posiada wiele mankamentów i jest mało wiarygodne. Istotnym zadaniem stojącym przed Ministerstwem Finansów i ZUS na przełomie 2018 r. jest kroczące urealnienie prognoz: średnio- i długoterminowej.

Wpływ OFE w 2015 r. na kształtowanie się deficytu był pozytywny na skutek zmian w ich funkcjonowaniu. Blisko 2,5 mln aktywnych członków towarzystw emerytalnych wpłaciło do OFE ponad 2,72 mld zł w postaci składek a fundusze przekazały w ramach tzw. „suwaka bezpieczeństwa” ok. 3,8 mld zł. Nadwyżka dla FUS wyniosła zatem ok. 1,1 mld zł. W 2016 r. „refundacja z tytułu przekazania składek do otwartych funduszy emerytalnych (OFE) wyniosła ok. 3,24 mld zł, natomiast wpływy z OFE z tzw. suwaka bezpieczeństwa szacowane są na ok. 3,5 mld zł, przy dodatkowym

wsparciu finansowym z Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD) ze środków pochodzących z przeniesienia aktywów OFE na poziomie ok. 718 mln zł²².

Przezorność osobista i dodatkowe zabezpieczenie emerytalne są niezbędne, aby utrzymać poziom życia z okresu aktywności zawodowej. Możliwości takie stwarza uczestnictwo w Pracowniczym Programie Emerytalnym oraz w indywidualnych formach oszczędzania – Indywidualne Konto Emerytalne (IKE) i Indywidualne Konto Zabezpieczenia Emerytalnego (IKZE).

Indywidualne i grupowe formy dodatkowego ubezpieczenia emerytalnego

Reforma ubezpieczeń społecznych z 1999 r. wprowadziła możliwość tworzenia dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego, oferowanego przez pracodawców. Uzyskali oni inicjatywę w budowaniu grupowych, dobrowolnych programów emerytalnych dla pracowników firmy. Pracownicze programy emerytalne (PPE) w formie kapitałowej, formalnie zajęły istotne miejsce w nowej, trójfilarowej konstrukcji emerytalnej. Objęła ona zreformowany FUS oraz otwarte fundusze emerytalne, początkowo o fakultatywno-obowiązkowym charakterze, w zależności od wieku ubezpieczonego. Przymus przystępowania do funduszy emerytalnych obowiązujący od 2000 r. stał się jednym z głównych punktów odniesienia krytyków funkcjonowania OFE.

PPE zaczęły się rozwijać w 1999 r., zanotowano wówczas trzy rejestracje, którymi objętych zostało 300 pracowników. W następnych latach utworzono ponad 200 programów, do których przystąpiło blisko 100 tys. uczestników. Wyraźne przyspieszenie tworzenia PPE nastąpiło w okresie akcesji Polski do UE. Analiza charakteru przyrostu rejestracji programów w 2005 r. wskazuje jednak, iż nowe akwizycje wynikały w szczególności ze zmiany przepisów prawnych. Silnie skłaniały one pracodawców do przekształcenia dotychczasowych, grupowych form zabezpieczenia na cele emerytalne – w pracownicze programy emerytalne. Brak przekształcenia skutkowało utratą

²² Por. *Przegląd systemu emerytalnego*, Informacja Rady Ministrów dla Sejmu RP o skutkach obowiązywania ustawy z 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. poz. 637 wraz z propozycjami zmian, s. 7.

oferowanych ulg i zwolnień, które zostały przeniesione do pracodawców i uczestników PPE. Łączna wartość aktywów zgromadzonych w PPE w końcu 2005 r. wyniosła blisko 1,7 mld złotych, natomiast liczba uczestników sięgnęła 260 tys. osób, z czego czynne uczestnictwo obejmowało 230 tys. osób³. Równolegle podjęto próbę utworzenia rynku indywidualnych ubezpieczeń emerytalnych. Wprowadzone w 2004 r. nowe, indywidualne konta emerytalne (IKE) stały się początkowo popularne. Uruchomiono ponad 430 tys. rachunków, na które trafiło blisko 690 mln złotych. Liczba osób, które założyły rachunki była zatem znacznie wyższa aniżeli uczestników PPE, które obejmowały w końcu 2005 r. około 260 tys. osób.

PPE odpowiadają terminologicznie i prawnie zakładowym programom emerytalnym (*company plans, occupational pension*), organizowanych w krajach rozwiniętych. Zostały one uzupełnione w 2004 r. ofertą indywidualnych kont emerytalnych (IKE), które miały rozwinąć obywatelską skłonność Polaków do oszczędzania. Zmiany w prawodawstwie⁴ spowodowały powszechne przekształcenie dotychczasowych umów ubezpieczenia grupowego w PPE. W przypadku, gdyby pracodawcy nie złożyli wniosku o wpis do rejestru PPE dotychczasowej formy gromadzenia środków na cele emerytalne dla pracowników w dniu wejścia w życie ustawy, traciłoby istotne uprawnienie. Nie mogliby nadal odliczać poniesionych wydatków od podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne, co wynikało z odrębnych przepisów, czyli korzystać z tzw. ulgi zusowskiej. Stanowiło to silny bodziec do przekształcania dotychczasowych umów w jedną z form PPE, którą dopuszczała ustawa. Zabrakło jednak innych pozytywnych zmian przepisów prawnych, upraszczających tryb tworzenia programów i pogłębiających dotychczasowe zachęty dla pracodawców.

Wieloletni bilans funkcjonowania IKE budził niedosyt, w 2012 r. podjęto kolejną próbę ożywienia segmentu indywidualnych dobrowolnych ubezpieczeń emerytalnych. Powołano do życia indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego (IKZE), jednak po rocznym okresie funkcjonowania zgłaszane są postulaty zmian⁵ ich konstrukcji. W celu poprawienia perspektyw możliwego rozwoju. Ostatnie zmiany powodujące możliwość odliczenia w PIT-5 kwoty 115,60 zł (w 2017 r.) kierowanej na konto oraz objęcie wypłat obniżonym – 10% zryczałtowanym podatkiem dochodowym, powinny zwiększyć zainteresowanie tą formą oszczędzania. W przy-

³ *Rynek pracowniczych programów emerytalnych w 2006 r.*, Warszawa, Urząd KNF, wrzesień 2007, s. 5.

⁴ Nowa ustawa o pracowniczych programach emerytalnych weszła w życie 29 kwietnia 2004 r.

⁵ *Pracownicze Programy Emerytalne w 2012 roku*, Warszawa, Urząd KNF, czerwiec 2013, s. 23.

padku IKE limit wpłat w bieżącym roku wynosi 12 789 zł. Osoby korzystające z IKE mogą liczyć na brak opodatkowania zysków kapitałowych tzw. podatkiem Belki oraz brak opodatkowania przy wypłacie środków. Znaczenie ulg podatkowych dla rozwoju zawodowych i prywatnych programów emerytalnych w krajach rozwiniętych jest niekwestionowane. Pozytywna polityka podatkowa w zabezpieczeniu społecznym wydaje się być nieuchronna. Niedorozwój części kapitałowej ubezpieczeń emerytalnych osłabia dynamikę wzrostu rynku finansowego, rozwój – silnie go umacnia.

We wszystkich formach dobrowolnych ubezpieczeń emerytalnych: PPE, IKE i IKZE uczestniczy 700 tys. aktywnych członków, a na kontach uczestników jest zgromadzone ok. 13 mld zł. Nieobecnych w nim jest zatem blisko 95% pracujących Polaków, których przyszła emerytura będzie ograniczona zasadniczo wyłącznie do świadczenia z ZUS. Powodem tej sytuacji są: brak promocji, publicznej edukacji finansowej, niska skłonność do oszczędzania oraz zakorzenione, potwierdzone badaniami przekonanie wśród ubezpieczonych, że w razie potrzeby – rząd zapewni im emeryturę.

Projekt zmian regulacji prawnych w obszarze PPE⁶

Przedstawiciele instytucji, które tworzą zabezpieczenia emerytalne w zakładach pracy, zgodnie uważają, że potrzebna jest gruntowna przebudowa ustawy o PPE, zmierzająca w stronę uproszczenia procesu rejestracji programu oraz skorzystania z doświadczeń zagranicznych. Należy wzbogacić gamę instrumentów lokacyjnych dla pracowniczych funduszy emerytalnych oraz w innych formach PPE funkcjonujących na rynku. Postulaty, które od lat towarzyszą próbom modernizacji rynku dodatkowych ubezpieczeń emerytalnych, dotyczą m.in. ujednoczenia zasad związanych z opłacaniem składek i stosowaniem ulg we wszystkich formach oszczędzania emerytalnego oraz ograniczenia możliwości transferu zgromadzonych aktywów na cele niezwiązane z zabezpieczeniem emerytalnym. Postuluje się wprowadzenie dla PPE możliwości współpłacenia składki podstawowej przez pracownika i objęcie jej rocznego wymiaru ulgą podatkową o podobnej konstrukcji jak IKZE. Należy uprościć zakładanie PPE

⁶ Propozycje zmian prawnych zostały przygotowane przed zaprezentowaniem w lipcu 2016 r. koncepcji utworzenia Pracowniczych Planów Kapitałowych w ramach PBK SOR.

poprzez przeniesienie części obowiązków formalnych z pracodawcy na operatora programu. Od kilku lat, zwłaszcza po kryzysie finansowym z 2008 r., oczekiwane jest podjęcie przez rząd programu edukacji finansowej na rzecz zwiększania skłonności do oszczędzania w trzecim filarze emerytalnym (PPE, IKE, IKZE).

Poniżej przedstawione zostały propozycje zmian w przepisach dot. pracowniczych programów emerytalnych, odnośnie których od 2012 r. zaistniał konsensus przedstawicieli instytucji prowadzących PPE:

1. Rozszerzenie katalogu osób uprawnionych do uczestnictwa w PPE poprzez przywrócenie poprzedniej definicji pracownika (powrót do regulacji obowiązującej pod rządami ustawy o PPE z 22 sierpnia 1997 r.).
2. Uproszczenie wymogów dot. załączników do wniosków składanych w postępowaniu rejestracyjnym (dot. np. zaświadczeń ZUS i US wymaganych w postępowaniu o zezwolenie na nabycie lub objęcie akcji pracowniczego towarzystwa emerytalnego).
3. Rezygnacja z wymogu tworzenia programu międzyzakładowego na jednakowych warunkach.
4. Usunięcie przepisów, które warunkują skuteczność złożenia wniosku o rejestrację PPE od spełnienia wymogu istnienia określonej liczby pracowników uprawnionych do uczestnictwa w programie.
5. Skreślenie przepisu art. 22 ust. 6 ustawy o PPE zobowiązującego pracodawcę do przekazywania informacji o warunkach wypłaty osobom, które ukończyły 60 rok życia lub których stosunek pracy ustał z powodu uzyskania wcześniejszych uprawnień emerytalnych.
6. Rezygnacja z wymogu dokonywania wypłaty przez osoby, które ukończyły 70 rok życia i nie są już zatrudnione u pracodawcy prowadzącego program.
7. Zmiana zasad ponoszenia kosztów inwestycji zagranicznych pracowniczych funduszy emerytalnych.
8. Możliwość tworzenia (w ramach pracowniczych funduszy emerytalnych) subfunduszy o różnym stopniu ryzyka inwestycyjnego.

W ramach konsultacji dotyczących możliwych zmian w przepisach obejmujących pracownicze programy emerytalne, sformułowano szereg propozycji, które powinny stać się przedmiotem dalszej dyskusji w celu ustalenia zasad i sprecyzowania zapisów. Należą do nich w szczególności zagadnienia podatkowe, tj. wprowadzenie dodatkowych zachęt podatkowych dla pracodawców tworzących PPE. Do rozstrzygnięcia pozostawała problematyka składkowa: charakter składki podstawowej (limit, zasady opodatkowania) i dodatkowej (limit, zasady opodatkowania, możliwość wpłacania po ustaniu zatrudnienia u pracodawcy). Postulowane jest ogra-

niczenie wypłat z IKE środków pochodzących z PPE. Nerozwiązany pozostaje problem tworzenia programów przez pracodawców będących jednostkami sektora finansów publicznych. Podnoszona jest kwestia tworzenia PPE w otoczeniu wymogów wynikających z ustawy o zamówieniach publicznych. W zakresie relacji wewnątrz zakładów pracy proponowana jest zmiana formuły występowania po stronie Reprezentacji Pracowników: wyłącznie reprezentatywnych zakładowych organizacji związkowych, następnie Rady Pracowników, a dopiero w przypadku nie występowania tych podmiotów u pracodawcy, reprezentantów wybranych przez pracowników. Miałyby to spowodować większą skuteczność w zakładaniu programów w zakładach pracy. Propozycje zmian w ustawie z 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. 2004 nr 159 poz. 1667 z późn. zm.) dotyczą m.in. wprowadzenia zakazów objęcia lub nabycia akcji pracowniczego towarzystwa emerytalnego do ustawy o OFE oraz ustawy o funduszach inwestycyjnych. Ponadto zrównania w zakresie wypłat w poszczególnych formach PPE (kwestia wypłat na wniosek małżonków).

Zagraniczne inspiracje tworzenia dodatkowych ubezpieczeń emerytalnych

Dodatkowe ubezpieczenie emerytalne jest rozwijane w wielu krajach UE, m.in. w Czechach i Wielkiej Brytanii. Czechy poczyniły w ostatnich latach duży postęp cywilizacyjny oraz gospodarczy. Rozwijają się stabilnie, w ryzach utrzymując wydatki rządowe i deficyt budżetowy. W efekcie nie były objęte procedurą nadmiernego zadłużenia – jak do niedawna Polska, wobec której Komisja Europejska utrzymywała ww. procedurę w związku z uprzednim brakiem postępów w ograniczaniu zadłużenia. Jej zdjęcie w 2015 r. było związane z umorzeniem 154 mld zł aktywów skarbowych OFE.

W Republice Czeskiej, rząd i parlament od 2013 r. stworzyły możliwość oszczędzania w systemie kapitałowym, którego mechanizm jest odmienny niż w Polsce. Obywatel ma możliwość przystąpienia do funduszu emerytalnego, decyzja taka jest jednorazowa, ale z doniosłymi konsekwencjami na przyszłość. Mechanizm oszczędzania jest zbliżony do zasad obowiązujących w OFE i polskim III filarze, z tym że jest on całkowicie dobrowolny. Ubezpieczony, który przystępuje do czeskiego funduszu opłaca 2% składki, zaś dodatkowe 3% – jest dokładane z transferu do tamtejszego ZUS.

Powodem do zmian stało się przekonanie, iż niekorzystne zmiany demograficzne powodują potrzebę wzmocnienia publicznego systemu emerytalnego, opartego o starą formułę zdefiniowanego świadczenia (DB). Uznano, przeciwnie aniżeli w Polsce, że niezbędne jest wzmocnienie systemu kapitałowego, tak aby zmniejszyć presję na wydatki z budżetu i wzrost długu publicznego. Czechy podjęły decyzję o zmianie w konstrukcji systemu emerytalnego w trudnym czasie spowolnienia gospodarczego, kierując się przekonaniem, iż rząd odpowiada za jego sytuację także w przyszłości. Czeski rząd decydując się na odwrócenie kierunku transferu składki – z pierwszego (nasz ZUS) do drugiego filaru (nasze OFE, ale dobrowolne), wzmacnia konstrukcję całego systemu. Jest to zgodne z zaleceniami Banku Światowego, OECD i Komisji Europejskiej, rekomendującymi 3+ filarowe systemy emerytalne dla ograniczenia ryzyka demograficznego (dzietność poniżej zastępowalności pokoleń – 2,1 oraz wydłużanie się przeciętnej oczekiwanej długości życia w Polsce o 6 lat w latach 1990-2011).

Czesi, którzy ukończyli 35 lat i mogą wejść do nowego systemu, bardzo powoli decydują się na przystąpienie do jednego z 25 dobrowolnych funduszy emerytalnych. Począwszy od 2013 r. przystąpiło do nich niepełna 30 tys. osób, jednakże nie wydaje się, aby barierą był 2% poziom składki przekazywanej z indywidualnego wynagrodzenia. Istotnym czynnikiem wpływającym na poziom jest popularność w Czechach funduszy III filara, także dobrowolnych – z ulgami i dopłatami do uczestnictwa. Jest w nich około 50% zatrudnionych. Czesi skorzystali z rozwiązań brytyjskich, w których odliczenia podatkowe dotyczą zarówno uczestników, jak i pracodawców. Dodatkowo uczestnicy funduszy III filara otrzymują dopłaty, których wysokość zależy od wysokości własnej wpłaty do funduszu. W efekcie – w 2012 r. przeciętny Czech wpłacał miesięcznie do funduszu blisko 75 zł, przy przeciętnej dopłacie państwa na poziomie 16 zł. Dopłata ta została podniesiona i od 2013 r. wynosi 48 zł. Przedstawione rozwiązania mogą zostać zastosowane także w Polsce, co podniesie bezpieczeństwo emerytalne całości systemu.

Pracownicze Plany Kapitałowe w Programie Budowy Kapitału SOR: opcja domyślna, ale dobrowolna

Pracownicze Programy Emerytalne niestety nie odniosły sukcesu w polskich przedsiębiorstwach – zgromadziły niespełna 2,5% pracujących Polaków, tj. ok. 370 tys. osób. Porażka PPE jest związana zapewne z tym, że obywatele są przekonani, iż państwo zawsze i w każdej sytuacji im pomoże – niczym panaceum na problemy, także związane z zabezpieczeniem starości. Wydaje się, że dyskusja, która miała związek z istotnym ograniczeniem znaczenia drugiego filaru emerytalnego (OFE) w systemie emerytalnym, zaczęła uświadaczać Polakom, że w przyszłości generalnie powinni liczyć wyłącznie na siebie. W szczególności na to, co wcześniej wypracowali i odłożyli. Trudno założyć, że rozwój PPE nastąpi skokowo, pracodawcy zaczną je nagle tworzyć a pracownicy do nich przystąpią. Postulowane zmiany prawne mogą jednakże ożywić ten rynek i spowodować, iż zabezpieczenie emerytalne w przyszłości będzie na lepszym poziomie. Kluczowe będzie jednak rozwijanie nowego typu programów – Pracowniczych Planów Kapitałowych.

Wydaje się, że świadomość ekonomiczna społeczeństwa polskiego systematycznie wzrasta. Pomimo iż system emerytalny zmierza w stronę zapewnienia świadczenia z jednego źródła, którym stanie się ZUS, ponad 2,5 mln osób wybrało pozostanie w kapitałowych funduszach emerytalnych OFE. Przyszłe świadczenie emerytalne powinno być kształtowane przez wiele źródeł, w tym trzeciofilarowe związane m.in. z PPE i IKZE. Dodatkowe ubezpieczenie emerytalne powinno być przedmiotem zainteresowania Polaków, jeśli nie chcą na emeryturze poprzestać na uzyskaniu minimum, które obecnie wynosi około 850 zł brutto. Programy zakładowe tworzone są w dużych i małych organizacjach, zarówno takich, które zatrudniają kilkanaście osób, jak i kilkanaście tysięcy pracowników. Ich powstawanie jest uzależnione od woli i świadomości pracodawcy. Czy zna i rozumie sytuację w systemie emerytalnym oraz czy chce zabezpieczyć siebie i pracowników na przyszłość? W Holandii i Wielkiej Brytanii – krajach bardziej gospodarczo rozwiniętych od Polski – udział pracowników w emerytalnych programach zakładowych sięga 70-80% i ulega zwiększeniu. Lepszy jest system zachęt, co sprawia, że programy są powszechne. W krajach rozwiniętych rządy mają świadomość, że za 10-20 lat tego typu zabezpieczenia zdejmą presję z systemów finansów publicznych. Niestety jest to sposób myślenia nieobecny w polskiej rzeczywistości, gdzie działania planuje się jedynie na najbliższe 3-4 lata. W Polsce zachęty tworzenia

PPE oraz przyjazność regulacji są niewystarczające, jednakże propozycje pozytywnych zmian zostały wypracowane. Należy wiele zmienić, jeśli chodzi o przepisy prawne – powinny być upraszczające, precyzujące, rozszerzające kategorie uprawnionych np. o osoby świadczące pracę w formach elastycznych.

Mamy do czynienia z wieloma problemami, które kształtowane są w otoczeniu Polski – konkurencyjność gospodarki, migracja zarobkowa o charakterze osiedleńczym. Prognozy demograficzne są dla Polski niekorzystne. Wynika z nich, że w 2040 r. nie więcej aniżeli 11 milionów zatrudnionych będzie musiało utrzymać 15 milionów emerytów, rencistów i klientów opieki społecznej. W jaki sposób to uczynić w sytuacji presji emigracyjnej oraz szarej strefy w gospodarce ocenianej na 20% PKB? Stoimy przed wyborem, czy w perspektywie 5-10 lat będą podwyższane składki i podatki (czyli nastąpi dalsze poszerzanie szarej strefy), czy też państwo zdecydowanie wesprze politykę ludnościową i oszczędzanie na starość, co przeniesie wymierne korzyści w niedalekiej przyszłości.

Podsumowanie

Uzupełniające ubezpieczenia emerytalne, grupowe i indywidualne stanowią niezbędne narzędzie umacniania zróżnicowania systemu emerytalnego oraz obniżania ryzyka finansowego związanego z jego funkcjonowaniem. Są kluczowe dla przeciętnego obywatela i stanowią realną możliwość podwyższenia przyszłego świadczenia z FUS. W promocji dodatkowego oszczędzania emerytalnego, poza instytucjami rynku kapitałowego, ważną rolę powinny odegrać ważne dla rozwoju tego rynku resorty pracy i finansów oraz Komisja Nadzoru Finansowego.

Nowy, grupowy trzeci filar opisany w PBK dotyczy funkcjonowania kapitałowego systemu emerytalnego, obejmującego Pracownicze Plany Kapitałowe (PPK), zachowując jednocześnie indywidualne formy dodatkowego oszczędzania emerytalnego (PPE, IKE i IKZE). Plan Budowy Kapitału zawiera najbardziej radykalną z dotychczasowych koncepcji przebudowy kapitałowego systemu emerytalnego w Polsce. W tym znaczeniu warto zastanowić się, które elementy zaprezentowane w PBK mogą stanowić o jego wartości, a które wymagają uzupełnienia i moderacji.

W PBK nie ma pomysłu upaństwowienia spółek notowanych na warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych (GPW). Oznacza to pozostawienie zdwersyfikowanej struktury właścicielskiej w podmiotach notowa-

nych na parkiecie. Likwidacji ma ulec formuła dotychczasowego II filaru emerytalnego, który polegał na funkcjonowaniu kilkunastu OFE zarządzanych przez PTE. Towarzyszyło temu ostatnio faktyczne zastąpienie polityki inwestycyjnej mechanizmem zarządzaniem płynnością jako efektu wprowadzenia tzw. suwaka. Zasadniczych zmian wymaga profil lokacyjny (inwestycyjny) realizowany przez dotychczasowe PTE, z których wyłonić się mają nowe Towarzystwa Funduszy Inwestycyjnych (TFI). Obecny rys portfela OFE jest monotony i agresywny. W nowych podmiotach znajdą się pozostałe aktywa OFE (75%) przekazane na Indywidualne Konta Emerytalne, którymi zarządzać będą przekształcone towarzystwa. Zmianie ulegnie polityka lokacyjna, wprowadzenie nowych instrumentów finansowych może oznaczać przejściową nadpodaż akcji, z uwagi na mechanizm dostosowawczy i ich naturalne upłynnianie. Warto zauważyć, iż zgłaszane przez rynek finansowy propozycje zmian w polityce lokacyjnej OFE i PPE znane są od wielu lat, większość z nich przypomniano podczas ostatniego przeglądu emerytalnego w 2013 r. Niestety, zasadniczo nie zostały wdrożone z uwagi na brak „lidera projektu”. Ponieważ o pracach Rady Rozwoju Rynku Finansowego przy Ministerstwie Finansów (MF) i o niej samej niewiele słychać, tym bardziej na uwagę zasługują propozycje zgłoszone przez Ministerstwo Rozwoju.

Koncepcja obowiązkowych (domyślnych) Pracowniczych Planów Kapitałowych (PPK), nawiązuje do rozwiązań zagranicznych, w szczególności tzw. opcji domyślnej wprowadzonej przez rząd J. Camerona w 2012 r. Przyjęto założenie, że w każdej firmie zatrudniającej powyżej 19 pracowników powstanie PPK, jednakże to zatrudniony zdecyduje, czy chce do niego przystąpić czy też nie. Dla zachęty państwo przekaże osobie przystępującej bonus pieniężny w wysokości 250 zł i będzie wpłacać 0,5% obok pracodawcy (1,5%) i pracownika (2%). Jeśli średnia składka wynosiłaby zatem łącznie co najmniej 4%, takie oszczędzanie miałoby sens przy założeniu, że zachowane zostaną co najmniej dotychczasowe zachęty jak w PPE. Trudno obecnie powiedzieć jaka będzie reakcja pracodawców, którym urosną koszty pracy oraz pracowników, którzy niewiele zarabiają i nie mają zbyt dużo zaufania do niestabilnego systemu emerytalnego. Warto rekomendować zachęty dla oszczędzających powyżej 12 miesięcy oraz wyraźnie zapisać, iż Pracownicze Plany Kapitałowe nie zamieniają (likwidują) PPE, co oznaczałoby umocnienie obecnego III filara (aktywacja łącznie blisko 20 mld zł).

Z zagadnień do precyzyjnego wyjaśnienia lub lepszego zdefiniowania pozostają kwestie: dziedziczenia, dysponowania kapitałem zgromadzonym po przejściu na emeryturę, formuły renty terminowej. Warto także poprawić PPE jako rozwiązanie komplementarne dla PPK, jak wspomniano uprzednio – szczegółowe propozycje zmian prawnych są znane. Plan

Budowy Kapitału zakłada możliwość tworzenia długoterminowych oszczędności oraz zbudowanie tzw. trzeciego filara w sposób nawiązujący do sprawdzonych rozwiązań zagranicznych.

Wojciech Nagel, dr n. ek., Collegium Civitas.

Literatura

1. Biała Księga, *Plan na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych emerytur*, Komisja Europejska, COM(2012) 55 final, Bruksela 2012.
2. *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce*, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. reformy emerytalnej, Warszawa 1997.
3. Herbach M., *III filar – receptą na wyższą emeryturę*, Warszawa, Trio Management, 2010.
4. Melbourne Mercer Global Pension Index 2011.
5. *OFE stabilizują rynek kapitałowy*, Dziennik Gazeta Prawna, zapis rozmowy z przewodniczącym KNF, Salon Ekonomiczny Trójki i DGP, Warszawa 31.07.2013.
6. *Ograniczenie roli OFE – ryzyko destabilizacji polskiego rynku kapitałowego i znaczącego zmniejszenia się inwestycji polskich spółek*, Izba Domów Maklerskich, Warszawa 18.07.2013.
7. *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2060 roku*, Warszawa, Centrala ZUS, marzec 2016 r.
8. *Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego. Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu*, Warszawa, MPiPS oraz MF, czerwiec 2013.
9. *Przegląd systemu emerytalnego*, Informacja Rady Ministrów dla Sejmu RP o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. poz. 637) wraz z propozycjami zmian, Warszawa 2016.
10. *Pracownicze Programy Emerytalne w 2012 roku*, Warszawa, Urząd KNF, czerwiec 2013.
11. *Rynek pracowniczych programów emerytalnych w 2006 roku*, Warszawa, Urząd KNF, wrzesień 2007.
12. *Systemy i reformy emerytalne, Wielka Brytania, Szwecja, Włochy, Węgry i Polska*, Warszawa, IPiSS, 1997.
13. *20 lat wzrostu polskiej gospodarki. Podstawowe wskaźniki gospodarcze*, Warszawa, Ministerstwo Gospodarki, 2009.
14. Ustawa z 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, Dz. U. 2011 nr. 75 poz. 398 ze zm.

15. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych ubezpieczeń społecznych, Dz. U. 2011 nr 75 poz. 398 ze zm.
16. Zielona Księga na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie, SEK (2010) 830, Komisja Europejska, Bruksela 2010.

Additional old-age pension insurance. Towards compulsoriness or voluntariness? Voice in the discussion

Abstract

Functioning of the funded pension scheme, including open pension funds (OFE) as well as group and individual forms of additional pension savings (PPE, IKE and IKZE) require profound changes. The Strategy for Responsible Development which was presented last year is a complex project for the integration of financial institutions' operations for the benefit of Polish economy development. The Capital Development Plan (PBK) implies the possibility of making long-term savings and the development of the so-called third pillar in a way resembling solutions applied abroad. The concept of the „new” third old-age pension pillar presented within PBK refers to recognized foreign solutions. Disadvantages of the system are commonly known and regardless of the assessment of changes introduced in the years 2004-2014 the effect of these changes has not met anybody's expectations. The aim of this article is to provide a diagnosis of the problematic area of additional old-age pension insurances and a draft of detailed changes application.

Keywords: Social Insurance Fund, Open Pension Fund (OFE), PPE, Employee Capital Plans, the Capital Development Plan, old-age pension insurance.

Wybrane aspekty podobieństwa sektorów rolniczych krajów Unii Europejskiej z wyodrębnionym systemem ubezpieczenia społecznego rolników (część 1)

Streszczenie

Z analizy systemów ubezpieczeń społecznych funkcjonujących w Unii Europejskiej wynika, że zaledwie w sześciu krajach członkowskich stworzono autonomiczne systemy zapewniające ochronę socjalną rolnikom. Tworzą one Europejską Sieć Rolniczych Systemów Ochrony Społecznej (ENASP – European Network of Agricultural Social Protection Systems). Obok polskiego systemu zarządzanego przez KRUS, wyodrębnione systemy zabezpieczenia społecznego rolników działają w Austrii, Finlandii, Francji, Niemczech i Grecji. W swej istocie wszystkie wymienione systemy wykazują wiele podobieństw. Można zatem przyjąć, że kraje te łączą pewne wspólne cechy i że to ewentualne podobieństwo legło u podstaw utworzenia i utrzymywania w tych krajach wyodrębnionych systemów ubezpieczenia społecznego rolników.

Słowa kluczowe: analiza skupień krajów UE wg wybranych cech sektora rolniczego, Europejska Sieć Rolniczych Systemów Ochrony Społecznej (ENASP – European Network of Agricultural Social Protection Systems), rozwój zabezpieczenia społecznego rolników w Polsce, wskaźnik podobieństwa struktur gospodarstw rolnych w krajach UE, wyodrębnione systemy ubezpieczenia społecznego rolników w UE.

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

Jest szereg powodów, dla których problematyka systemu zabezpieczenia społecznego rolników w Polsce jest wciąż bardzo ważna, obecnie nawet istotniejsza niż dotychczas. Jednak zrozumienie stanu i aktualnych problemów systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce, w tym w porównaniu z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach europejskich, wymaga przypomnienia, a części czytelnikom – wręcz uświadomienia złożonej drogi w dochodzeniu do rozwiązań współcześnie obowiązujących w Polsce. Punkt startu, uwarunkowania historyczne i ideologiczne, a przede wszystkim stan rozwoju społeczno-gospodarczego polskiej wsi oraz zmieniający się kontekst polityczny przesądziły o czasie powstania oraz o kształcie systemu obejmującego rolników i ich rodziny ochroną ubezpieczeniową w zakresie ryzyka socjalnego.

Przez 25 lat od ustanowienia, na podstawie ustawy z 1990 r., systemu ubezpieczenia społecznego rolników i utworzenia Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), wielokrotnie dokonywano zmian jej przepisów. Zmiany dokonane w tym systemie do 2009 r. miały głównie charakter korekt i uzupełnień istniejących przepisów. Nowelizacja ustawą z 2012 r. wprowadziła jednakod 1 stycznia 2013 r. zdecydowane zmiany dotyczące zarówno wieku emerytalnego, jak i rodzajów emerytur dostępnych dla ubezpieczonych w ramach KRUS. Częściowo zmiany te zostaną zniesione od 1 października 2017 r. W wyniku opisanych działań śledzenie i zrozumienie zmian w systemie staje się coraz trudniejsze, a także została naruszona zasada stabilności prawa, tak ważna w przypadku przepisów dotyczących zabezpieczenia społecznego.

Z powyższych powodów część badawczą opracowania postanowiono poprzedzić usystematyzowanym chronologicznie opisem działań, podejmowanych w Polsce po II wojnie światowej, zmierzających do zapewnienia rolnikom możliwie pełnego zabezpieczenia społecznego. Wydaje się to wskazane również z uwagi na 25. rocznicę wejścia w życie przepisów, które stanowią podstawę prawną współczesnego polskiego systemu ubezpieczenia społecznego rolników oraz utworzenia Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Zasadnicza część opracowania obejmuje badania, u podstaw których leży założenie, że jednym z czynników, z powodu których w niektórych

¹ Na podstawie A. Czyżewski, A. Matuszczak, *KRUS w budżetach rolnych w długim okresie*, Wrocław, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2015, s. 30-41.

krajach europejskich funkcjonują wyodrębnione systemy ubezpieczenia społecznego rolników, jest podobieństwo sektorów rolniczych w tych krajach. W celu zweryfikowania tej hipotezy wyspecyfikowano dziewięć zmiennych charakteryzujących ten sektor w poszczególnych krajach i poddano je analizie mającej na względzie ustalenie, czy i które z wybranych cech świadczą o takim podobieństwie. Metodykę badań przedstawiono w drugiej części artykułu. W podsumowaniu drugiej części artykułu zaprezentowano syntetyczne wnioski z analizy wyników.

Zarys rozwoju zabezpieczenia społecznego rolników w Polsce od 1945 r.

Zakończenie II Wojny Światowej było początkiem budowy nowego porządku w obszarze zabezpieczenia społecznego, przy czym wpływy ideologiczne bardzo istotnie dawały się odczuć społeczeństwu zarówno w obszarze finansowania opieki zdrowotnej, jak i w sferze świadczeń chorobowych, wypadkowych, rentowych, a w końcu i emerytalnych. Tuż po wyzwoleniu, wobec wielu pilnych potrzeb, co zrozumiałe w wyniszczonym wojną kraju, jedną z pierwszych decyzji władz było podjęcie działań zmierzających do odbudowy systemu ubezpieczeń społecznych. Decyzję w tej sprawie podjął już w lipcu 1944 r. Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego² w oparciu o zasady, które obowiązywały w chwili wybuchu wojny. Wkrótce przystąpiono do realizacji zadań, już bowiem w maju 1945 r. działały w Polsce ubezpieczalnie społeczne. W praktyce odzwierciedleniem przesłanek ideologicznych w zakresie decyzji władz powojennych było usilne dążenie do uspołecznienia gospodarki, co w zakresie rolnictwa sprowadzało się głównie do tworzenia na obszarach dawnych majątków ziemskich państwowych gospodarstw rolnych (PGR), a później do przymusowej kolektywizacji polegającej na zrzeszaniu chłopów w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych (RSP). Rolnicy bronili się przed tym, dlatego jedną z form mających skłaniać ich do przystępowania do spółdzielni lub przekazywania gospodarstw państwu stały się przepisy dotyczące zabezpieczenia społecznego.

Przejawem tendencji ideologicznych było stopniowe obejmowanie ubezpieczeniem w pierwszej kolejności pracowników rolnych: w 1946 r. ubez-

² Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 23 października 1944 r. o zmianie ustawy z 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym, Dz. U. 1944 nr 9 poz. 44.

pieczeniem wypadkowym, w latach 1947-1948 chorobowym, a w 1950 r. zasiłkami rodzinnymi, zaś w 1953 r. ubezpieczeniem emerytalnym³. Najliczniejszą grupę wśród wymienionych robotników stanowili pracownicy PGR i członkowie ich rodzin. Kilkanaście lat później, w 1962 r. objęto ubezpieczeniem społecznym również członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych⁴. W tym też roku, ustawą z 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność Państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości i ich rodzin⁵, stworzono możliwość uzyskania zabezpieczenia na starość w zamian za przekazanie państwu gospodarstwa rolnego o powierzchni ponad 2 ha⁶. Do 1962 r. powszechnie stosowaną formą zabezpieczenia starości było przekazywanie gospodarstw następcom w zamian za ich alimentowanie. Na podstawie umowy o dożywocie, dziedziczący zobowiązywali się do płacenia świadczeń pieniężnych i/lub w naturze na rzecz wstępnych⁷.

W 1968 r. wprowadzono nowe przepisy dotyczące przyznawania świadczeń w formie renty dożywotniej lub inwalidzkiej w zamian za przekazanie państwu gospodarstwa rolnego o powierzchni co najmniej 5 ha przeliczeniowych⁸. Przepisy poprzedniej ustawy z 28 czerwca 1962 r. obowiązywały nadal, lecz tylko w odniesieniu do przejętych wcześniej na jej podstawie gospodarstw. Bardzo duże znaczenie dla rolników indywidualnych w Polsce miało zapewnienie im bezpłatnej opieki zdrowotnej, co nastąpiło dopiero w 1971 r. na mocy rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 14 grudnia 1971 r. w sprawie udzielania świadczeń leczniczych przez zakłady społeczne służby zdrowia osobom prowadzącym gospodarstwa rolne⁹.

³ W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2008, s. 65-66.

⁴ Ustawa z 28 czerwca 1962 r. o zaopatrzeniu emerytalnym członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz ich rodzin i domowników, Dz. U. 1962 nr 37 poz. 165.

⁵ Dz. U. 1962 nr 38 poz. 166.

⁶ Zabezpieczenie to obejmowało rentę na starość (emeryturę), rentę inwalidzką, rentę rodzinną, zasiłek pogrzebowy oraz pomoc leczniczą i położniczą, protezowanie i prawo do umieszczenia w domu rencistów.

⁷ <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Wiedza-o-finansach-jak-powstal-KRUS-2261456.html>, dostęp 15.02.2017.

⁸ Ustawa z 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa, Dz. U. 1968 nr 3 poz. 15. W jej ramach państwo zapewniło rolnikom oprócz świadczenia pieniężnego także świadczenia w naturze, przysługujące emerytom stosownie do przepisów ustawy o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin.

⁹ W celu częściowej kompensaty, z uwagi na wzrost wydatków państwa w zakresie służby zdrowia, zwiększono rolnikom wymiar podatku gruntowego, Dz. U. 1971 nr 37 poz. 345.

Kolejnym etapem działań państwa mającym na celu nie tyle rozwiązanie problemu zabezpieczenia starości rolników indywidualnych, co raczej dalsze przejścia ich ziemi dla potrzeb PGR, była ustawa z 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność państwa za rentę i spłaty pieniężne¹⁰, która zastąpiła ustawę z 24 stycznia 1968 r. W myśl nowych przepisów obniżono minimalny areal możliwy do przekazania państwu do co najmniej 2 ha gruntów rolnych i leśnych oraz wprowadzono wyższe stawki świadczeń zależne od liczby hektarów przekazywanych gruntów. Podniesiono także o 50% świadczenia przyznane w oparciu o przepisy poprzedniej ustawy. Należy podkreślić, że wszystkie wymienione ustawy przewidywały tylko jedno świadczenie w zamian za przekazanie gospodarstwa państwu, bez względu na liczbę osób utrzymujących się z pracy w tym gospodarstwie. Niewątpliwie omówione przepisy stanowiły pewną ograniczoną formę zabezpieczenia bytu rolników na starość, jednak ochrona ta nie miała charakteru ubezpieczeniowego, a przede wszystkim wymagała zrzeczenia się prawa do ziemi. Dlatego też dla większości rodzin podejmujących decyzję o oddaniu ziemi, była to przykra konieczność, zwykle wynikająca z braku innych możliwości. Tak więc ponad 30 lat od zakończenia II Wojny Światowej polscy rolnicy wciąż musieli czekać na objęcie ubezpieczeniem społecznym.

Pierwszym krokiem na drodze tworzenia w Polsce systemu ubezpieczenia społecznego rolników była dopiero ustawa z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin¹¹. Ustawa ta weszła w życie 1 stycznia 1978 r. i z tą chwilą polscy rolnicy indywidualni po raz pierwszy jako grupa zawodowa zostali objęci – wciąż jeszcze ułomnym – ubezpieczeniem społecznym. Wprowadzono wymóg opłacania składki, jednak prawo do świadczenia uwarunkowane zostało nie tylko osiągnięciem wieku emerytalnego (K – 60, M – 65 lat, kombatanci o 5 lat mniej), lecz także wytwarzaniem w prowadzonym gospodarstwie i sprzedażą jednostkom gospodarki uspołecznionej produktów rolnych o wartości przynajmniej 15 tys. zł rocznie, przez co najmniej 25 lat w przypadku mężczyzn i 20 lat w przypadku kobiet oraz przekazaniem państwu lub następcy gospodarstwa rolnego. Dalej utrzymano zasadę jednego świadczenia (emerytury lub renty inwalidzkiej) dla obojga małżonków, dzielonego równo między nich. Natomiast, oprócz renty rodzinnej, wprowadzono dodatki rodzinne dla dzieci, wnuków i rodzeństwa oraz innych osób pozostających na wyłącznym utrzymaniu świadczeniobiorcy, a także dodatek z tytułu I grupy inwalidztwa lub osiągnięcia wieku 80 lat. W ramach ubezpieczenia zapewniono również rolnikom i członkom ich rodzin świadczenia społecznej służby zdrowia na zasadach przewidzia-

¹⁰ Dz. U. 1974 nr 21 poz. 118.

¹¹ Dz. U. 1977 nr 32 poz. 140.

nych w przepisach dla pracowników i ich rodzin. Znaczącym krokiem prowadzącym do zrównania uprawnień pracowników i rolników było także wprowadzenie świadczeń z tytułu wypadku przy pracy w gospodarstwie rolnym i/lub choroby zawodowej rolnika, jego współmałżonka albo dzieci, w formie zasiłku chorobowego, jednorazowego świadczenia lub renty inwalidzkiej. Po raz pierwszy stwierdzono w omawianej ustawie, że na wypłaty świadczeń w niej określonych tworzy się fundusz emerytalny rolników ze składek opłacanych przez rolników oraz z dotacji budżetu państwa. Wysokość składek uzależniono od szacunkowego przychodu gospodarstwa rolnego.

Kolejne decyzje polityczne przyniosły następne zmiany prawne. W wyniku zawartych porozumień między rządem a Solidarnością Rolników Indywidualnych przyjęto ustawę z 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin¹², w ramach której ochroną ubezpieczeniową objęto rolników w znaczeniu szerszym, tj. zarówno osoby prowadzące gospodarstwo rolne, jak i osoby prowadzące działalność w ramach działów specjalnych produkcji rolnej, współmałżonków rolników oraz tzw. domowników, z prawem każdego z nich do oddzielnego świadczenia. Ustawa ponadto zrównała poziom najniższych rent i emerytur dla ubezpieczonych rolników z poziomem najniższej emerytury i renty pracowniczej. Wprowadzono, oprócz świadczeń określonych w ustawie z 1977 r., zasiłek porodowy i macierzyński oraz zasiłek pielęgnacyjny na dzieci. W obowiązujących wcześniej warunkach uzyskania prawa do emerytury zmieniono jedynie wartość wytwarzanych i sprzedawanych produktów rolnych na równowartość 5 q żyta rocznie z każdego ha przeliczeniowego. Niestety nadal utrzymano wymóg przekazania gospodarstwa państwu lub następcy, co stanowiło dla rolników istotne ograniczenie swobody dysponowania ich własnością. Ustawa ta wbudowała rolnicze ubezpieczenia społeczne w formułę pracowniczych ubezpieczeń społecznych i wprowadziła wiele rozwiązań analogicznych do obowiązujących w ubezpieczeniu powszechnym, bardzo istotnych dla rodzin rolniczych, m.in. prawo współmałżonka do renty rodzinnej, zasadę corocznej waloryzacji świadczeń i składek itp.

Aktem prawnym stanowiącym podstawę funkcjonowania współczesnego systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce jest ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników¹³, która weszła w życie 1 stycznia 1991 r. i zastąpiła ustawę z 14 grudnia 1982 r., na mocy której powołano do życia instytucję realizującą zadania systemu ubezpieczenia społecznego dla rolników – Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Wyodrębniono, oprócz ubezpieczenia emerytalno-rentowego i ubezpieczenia wypadkowego (obejmującego ryzyko wypadku przy pracy

¹² Dz. U. 1982 nr 40 poz. 268.

¹³ Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2008 nr 50 poz. 291 ze zm.

i choroby zawodowej), także ubezpieczenie chorobowe i macierzyńskie. Utworzono na potrzeby finansowania świadczeń, niezależny od funduszu emerytalno-rentowego, fundusz wypadkowy. Na potrzeby tych funduszy ustalono oddzielne składki: emerytalno-rentową w wysokości 1/4 emerytury podstawowej oraz składkę na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie, ustalaną zależnie od potrzeb związanych z wypłatami świadczeń – w planie funduszu składkowego, z założenia mającą zapewnić samofinansowanie tego funduszu. Utrzymano zasadę dofinansowywania funduszu emerytalno-rentowego z budżetu państwa, w przypadku zaś niedoborów w funduszu składkowym przewidziano możliwość zaciągnięcia kredytu bankowego lub pożyczki z funduszu rezerwowego. Utworzono także fundusze: administracyjny, prewencji i rehabilitacji oraz rezerwowy.

Na mocy przepisów nowej ustawy powstała 50-osobowa Rada Rolników, której członków, spośród kandydatów zgłoszonych przez organizację rolnicze i związki zawodowe, powoływał Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Zmieniły się warunki przyznawania prawa do emerytury: zniesiono wymóg przekazania gospodarstwa państwu lub następcy, wprowadzając w zamian konieczność zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej. Niespełnienie tego warunku lub podjęcie później działalności mogło skutkować ograniczeniem lub zawieszeniem części lub całości wypłaty świadczenia. Zniesiono warunek produkowania wcześniej i odsprzedaży jednostkom uspołecznionym produktów rolniczych. Wiek emerytalny uzależniono od okresu podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, ustalając: standardowy wiek dla kobiet – 60 lat i 65 lat dla mężczyzn przy okresie podlegania ubezpieczeniu co najmniej 100 kwartałów oraz wiek obniżony dla kobiet – 55 lat i 60 lat dla mężczyzn, przy okresie ubezpieczenia co najmniej 120 kwartałów. Prawo do renty inwalidzkiej także uzależniono od minimalnego okresu podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, zmieniającemu się zależnie od wieku, w jakim powstała niezdolność do pracy: od 4 kwartałów, gdy niezdolność powstała w wieku do 20 lat, do 20 kwartałów, gdy ta niezdolność powstała w wieku powyżej 30 lat (w przypadku renty z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej – bez tych ograniczeń). Wprowadzono nową formułę ustalania wymiaru świadczeń emerytalnych i rentowych, uwzględniającą dwie ich części, tzw. składkową – obliczaną jako 1% emerytury podstawowej za każdy rok opłacania składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe oraz część uzupełniającą wynoszącą 95% emerytury podstawowej.

Nowelizacje ustawy z 1990 r., dokonane w kwietniu 2004 r.¹⁴ oraz w kwietniu 2009 r.¹⁵, nie wprowadziły zasadniczych zmian w jej treści.

¹⁴ Ustawa z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2004 nr 91 poz. 873.

¹⁵ Ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2009 nr 79 poz. 667.

Pierwsza z nich posłużyła dokonaniu zmian wymaganych w kontekście akcesji Polski do UE, a ponadto określiła możliwości i zasady pozostawiania w ubezpieczeniu rolniczym osób prowadzących równocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą w ograniczonym zakresie, uporządkowała i doprecyzowała także szereg przepisów oraz wprowadziła zasadę dotowania ze środków publicznych składek, a nie jak wcześniej – świadczeń emerytalno-rentowych. W ramach Kasy wyodrębniono: centralę, oddziały regionalne, placówki terenowe i inne jednostki organizacyjne. Najistotniejszym efektem nowelizacji z 2009 r. było oczekiwane od dawna zróżnicowanie składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe w zależności od arealu prowadzonego gospodarstwa. Ustalono, że każdy ubezpieczony płaci składkę miesięczną w wysokości 10% emerytury podstawowej, zaś rolnicy, których gospodarstwo rolne przekracza powierzchnię 50 ha przeliczeniowych opłacają dodatkową składkę miesięczną w wysokości: przy powierzchni gospodarstwa od 50 ha do 100 ha – 12%, od 100 ha do 150 ha – 24%, od 150 ha do 300 ha – 36%, a powyżej 300 ha – 48% emerytury podstawowej.

Bardzo istotne zmiany wprowadzono w systemie ubezpieczenia społecznego rolników w chwili dokonywania analogicznych zmian w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego (ZUS). Zgodnie z art. 3 ustawy z 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw¹⁶, wprowadzono przepisy określające stopniowe wydłużanie od 1 stycznia 2013 r. wieku uprawniającego ubezpieczonych w KRUS do przejścia na emeryturę: z 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn do jednakowego dla obu płci, równego 67 lat, w tempie co 1 miesiąc i co 4 miesiące. Zgodnie z tą zasadą docelowy wiek 67 lat miał zostać osiągnięty w przypadku kobiet w 2040 r. a w przypadku mężczyzn w 2020 r.

Ponadto w ramach tej nowelizacji:

- ograniczono prawo do skorzystania z emerytur rolniczych, czyli tzw. emerytur „wcześniejszych”, pozostawiając taką możliwość tylko kobietom urodzonym przed 1 stycznia 1963 r. oraz mężczyznom urodzonym przed 1 stycznia 1958 r.;
- wprowadzono możliwość przechodzenia na częściową emeryturę rolniczą (50% kwoty emerytury rolniczej) przez osoby, które osiągnęły wiek wynoszący co najmniej 62 lata dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn, pod warunkiem, że podlegały ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez okres wynoszący co najmniej 35 lat dla kobiet i 40 lat dla mężczyzn;
- wprowadzono okresową emeryturę rolniczą przysługującą osobom, w przypadku których upłynął okres, na jaki została przyznana im renta

¹⁶ Dz. U. 2012 poz. 637.

- strukturalna, a które nie osiągnęły jeszcze wieku emerytalnego, wypłacaną do dnia osiągnięcia tego wieku w wysokości emerytury podstawowej;
- zagwarantowano rencistom i emerytom, z wyjątkiem osób uprawnionych do emerytury wcześniejszej lub okresowej, możliwość prowadzenia działalności rolniczej bez zawieszania wypłaty części uzupełniającej tych świadczeń;
 - uprawnionym do okresowej renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy zapewniono możliwość podejmowania działalności nie związanej z rolnictwem, podlegającej ubezpieczeniu społecznemu, bez utraty prawa do tej renty.

W ramach nowelizacji dokonanej ustawą o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z 5 sierpnia 2015 r.¹⁷ wprowadzono przepisy, które jednoznacznie rozstrzygają warunki oraz kwestie proceduralne związane z przyznawaniem i wypłatą rolnikom, ich małżonkom i domownikom świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego oraz zasiłku dla opiekuna, a także problem podlegania ubezpieczeniu społecznemu przez osoby, którym te świadczenia przyznano.

Ostatnia zmiana ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników dokonana została art. 2 ustawy z 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw¹⁸, której przepisy wejdą w życie z 1 października 2017 r. Zasadnicze zmiany polegają na obniżeniu wieku emerytalnego do obowiązującego przed 2013 r., tj. dla kobiet do 60 lat, a dla mężczyzn do 65 lat oraz na likwidacji częściowej emerytury rolniczej. Wbrew natomiast oczekiwaniom środowisk i organizacji rolniczych, nie zniesiono ograniczenia prawa do wcześniejszej emerytury rolniczej, polegającego na konieczności spełnienia warunków ustawowych do 31 grudnia 2017 r.

Wprowadzenie w problematykę badawczą, cel i metodyka badań

Wśród ekspertów z zakresu polityki społecznej (socjalnej) oraz ekonomistów, a szczególnie specjalistów z dziedziny finansów publicznych, od lat toczy się spór dotyczący podstaw formalno-prawnych i instytucjonalnych systemu społecznego ubezpieczenia rolników w Polsce oraz

¹⁷ Dz. U. 2015 poz. 1506.

¹⁸ Dz. U. 2017 poz. 38.

sposobu finansowania świadczeń w jego ramach. Pojawiają się często skrajne opinie, oparte nie tylko na racjonalnych argumentach, lecz także niekiedy nawet demagogicznych, obliczone na wywołanie emocji społecznych i zyskanie tym sposobem poparcia politycznego. Propozycje rozwiązań przewidują często zupełnie przeciwstawne postulaty: od włączenia rolników do powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego, ze wszystkimi tego konsekwencjami finansowymi dla zainteresowanych, do umocnienia odrębności systemu ubezpieczenia rolniczego z jednoczesnym wprowadzeniem pewnych korekt, szczególnie w zakresie podstawy i wymiaru składki. Zagadnieniom tym poświęcono wiele prac naukowych, ekspertyz opracowywanych na zamówienie rządu i sejmu, a także wiele publikacji polemicznych o charakterze naukowym i publicystycznym. Zadaniem niniejszego opracowania nie jest głos w tej dyskusji, lecz raczej obiektywna ocena wybranych czynników uwzględnianych często przez adwersarzy w jej toku, jako przemawiających za zmianami lub za utrzymaniem status quo. Dla wielu spośród nich dodatkową, a niekiedy główną przesłanką przemawiającą za istnieniem w Polsce odrębnego systemu ubezpieczenia społecznego rolników jest fakt, że w kilku innych krajach europejskich funkcjonują analogiczne systemy oparte na zasadach finansowania zbliżonych do systemu polskiego. Z powyższego powodu pewne aspekty tej właśnie problematyki stanowiły przedmiot badań zaprezentowanych w niniejszej publikacji.

Rozwiązanie zastosowane w Polsce, polegające na wprowadzeniu odrębnego systemu ubezpieczenia społecznego rolników, z własną instytucją zarządzającą – Kasą Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, pierwotnie z jednakową składką dla wszystkich ubezpieczonych, a przede wszystkim systemu z założenia dotowanego z budżetu państwa, nie jest powszechnie przyjętym na świecie. Według Sekcji Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa, która w 2013 r. na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa przygotowała „Przegląd rozwiązań systemowych i źródeł finansowania systemów odrębnych dla rolników”¹⁹, wśród 35 krajów OECD jest zaledwie dziewięć, w tym 6 sześć należących do Unii Europejskiej, w których funkcjonują wyodrębnione systemy ubezpieczeń

¹⁹ Z. Giersz, *Systemy ubezpieczenia i zabezpieczenia społecznego rolników w krajach OECD, Przegląd rozwiązań systemowych i źródeł finansowania systemów odrębnych dla rolników*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, Warszawa 2013. Wg autora tej publikacji poprzez objęcie ubezpieczeniem społecznym polscy rolnicy zostali zaliczeni do stosunkowo nielicznej, bo stanowiącej około 20% światowej populacji grupy osób objętych ochroną w zakresie co najmniej jednego standardowego świadczenia w obszarze zabezpieczenia społecznego.

społecznych rolników²⁰. Spośród członków UE są to: Austria, Francja, Finlandia, Grecja, Niemcy i Polska. Instytucje zarządzające systemami ubezpieczenia społecznego rolników w tych krajach utworzyły European Network of Agricultural Social Protection (ENASP), noszącą polską nazwę Europejska Sieć Rolniczych Systemów Ochrony Społecznej. Poniżej w tabeli 1 zestawiono wybrane charakterystyki systemów ubezpieczenia społecznego rolników w wymienionych krajach na podstawie broszury (booklet) wydanej przez ENASP w 2015 r.²¹

Ogólna analiza porównawcza danych zaprezentowanych w tabeli 1 pozwala jedynie na stwierdzenie, że zakres podmiotowy wyodrębnionych systemów rolniczych w tych krajach jest bardzo zbliżony, tak samo jak i zakres ochrony ubezpieczeniowej. System grecki, jako jedyny, nie obejmuje ubezpieczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Ubezpieczenie opieki długoterminowej występuje natomiast tylko w systemie niemieckim. Zbliżony we wszystkich systemach jest poziom dotowania ubezpieczenia emerytalno-rentowego²², który waha się w granicach od 75% do 90% (pomijając ubezpieczenie pracowników najemnych we Francji). Zdecydowanie większe zróżnicowanie dotacji występuje w przypadku pozostałych ubezpieczeń, jednak z uwagi na zakres świadczeń ma to zdecydowanie mniejsze znaczenie.

²⁰ Do 2009 r. wyodrębniony system zabezpieczenia społecznego rolników funkcjonował też w Luksemburgu; obsługiwały go dwie instytucje: Caisse de pension agricole (CPA) i Caisse de maladie agricole (CMA). Ustawą z 13 maja 2008 r. w sprawie wprowadzenia jednolitego statusu, która weszła w życie z 1 stycznia 2009 r., włączono rolników w Luksemburgu do Caisse nationale d'assurance pension (CNAP), tj. Narodowego Funduszu Ubezpieczenia Emerytalnego, a w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego do Caisse nationale de santé (CNS), tj. Narodowego Funduszu Zdrowia.

²¹ W tabeli 1 zestawiono jedynie podstawowe dane dostępne w *The social protection for rural populations of Europe. Agricultural social protection systems in the European Union*, European Network of Agricultural Social Protection Systems (ENASP), http://www.enasp.eu/wp-content/uploads/2015/11/ENASP_Booklet_2015_EN2.pdf, dostęp 25.01.2017. Szersze informacje na temat omawianych systemów można znaleźć m.in. w polskim wydaniu broszury ENASP pt. *Rolnicze systemy zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej. Ochrona socjalna populacji wiejskiej w Europie*, red. K. Piątkowski, Warszawa, OR KRUS, 2010.

²² Pominięto tu różnice związane z dotowaniem składki lub świadczeń.

Tabela 1. Istotne cechy systemów zabezpieczenia społecznego rolników państw należących do sieci ENASP

Kraj	AUSTRIA	FINLANDIA	FRANCJA	GRECJA	NIEMCY	POLSKA
Nazwa instytucji prowadzącej działania	Sozialversicherungsanstalt der Bauern (SVB)	Maatalousyrittäjien eläkelaitos (MELA)	Mutualité sociale agricole (MSA)	Οργανισμος Γεωργικων Ασφαλισεων (OGA)	Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (SVLFG)	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS)
Rok utworzenia	1974	1969	1945	1961	1957	1990
Kategorie ubezpieczonych	rolnicy indywidualni, sadownicy, ogrodnicy, uprawiający winorośla, osoby trudniące się łowiectwem i rybactwem – wraz z rodzinami	rolnicy indywidualni (min. 5 ha), sadownicy, ogrodnicy, właściciele lasów, osoby zajmujące się rybołówstwem, hodowcy reniferów – wraz z rodzinami	rolnicy indywidualni, w tym zajmujący się uprawą winorośli, hodowlą różnego rodzaju, osoby zatrudnione w rolnictwie, w tym pracownicy sezonowi, osoby pracujący w rolnictwie i prowadzące równocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą (warunkowo), osoby zatrudnione w leśnictwie i rybołówstwie śródlądowym	rolnicy indywidualni i ich rodziny, niewykwalifikowani pracownicy w przedsiębiorstwach rolnych, osoby zatrudnione w różnych kategoriach żyjące na obszarach do 5000 mieszkańców (jeżeli nie są powiązane z żadną inną instytucją ubezpieczenia społecznego), osoby pracujące na rachunek własny i rzemieślnicy w miejscowościach do 2000 mieszkańców, osoby trudniące się rybołówstwem przybrzeżnym lub śródlądowym oraz hodowlą ryb, mniszy i mniszki związani z sektorem rolniczym (opcjonalnie)	rolnicy indywidualni wraz z rodzinami, w tym zajmujący się uprawą winorośli, hodowlą różnego rodzaju, osoby zatrudnione w rolnictwie, w tym pracownicy sezonowi, osoby zatrudnione w leśnictwie i rybołówstwie śródlądowym, osoby zajmujące się ochroną przyrody i środowiska, świadczące usługi ogrodnicze, sprawujące opiekę nad parkami i cmentarzami; rolnicy indywidualni i ich rodziny i ubezpieczeni od wszystkich typów ryzyka. Zatrudnieni, w tym pracownicy sezonowi – ubezpieczeni tylko w za kresie wypadków przy pracy i chorób zawodowych	rolnik, tj. prowadzący działalność rolniczą w pozostającym w jego posiadaniu gospodarstwie rolnym o powierzchni powyżej 1 hektara specjalny produkcji rolnej, domownik – osoba stale pracująca w gospodarstwie, lecz niezwiązana z rolnikiem stosunkiem pracy, także rolnik łączący działalność rolniczą z pozarolniczą działalnością gospodarczą (w ograniczonym zakresie)
Łączna wysokość świadczeń	3,25 mld • w 2015 r.	1,2 mld • w 2014 r.	27,7 mld • w 2014 r.	4,44 mld • w 2015 r.	6,6 mld • w 2014 r.	3,6 mld • w 2014 r.
Rodzaje ubezpieczeń	emerytalno-rentowe, wypadków przy pracy i chorób zawodowych, zdrowotne, rodzinne	emerytalno-rentowe, wypadków przy pracy i chorób zawodowych, rodzinne	emerytalno-rentowe, wypadków przy pracy i chorób zawodowych, zdrowotne, rodzinne	emerytalno-rentowe, zdrowotne rodzinne, szeroki program akcji socjalnych, związanych z kulturą oraz szkoleniami rolników	emerytalno-rentowe, wypadków przy pracy i chorób zawodowych, zdrowotne, opieki długoterminowej	emerytalne, rentowe, wypadkowe, chorobowe, zdrowotne

* Cd. tabeli na następnej stronie

Tabela 1. Istotne cechy systemów zabezpieczenia społecznego rolników państw należących do sieci ENASP (cd.)

Kraj	AUSTRIA	FINLANDIA	FRANCJA	GRECJA	NIEMCY	POLSKA
Liczba ubezpieczonych (udział w całej populacji mieszkańców kraju)	284 000 (3,35%)	68 000 (1,3%)	1 200 000 (1,86%)	630 000 (5,8%)	W zakresie ubezpieczenia emerytalno-rentowego: 220 000 (0,27%) W zakresie ubezpieczenia zdrowotnego: 160 000 (0,2%) W zakresie ubezpieczenia wypadków przy pracy i chorób zawodowych: 1 500 000 (1,85%)	1 432 725 (4%)
Liczba świadczeniobiorców (udział w całej populacji mieszkańców kraju)	370 000 (4,36%)	133 000 (2,6%)	5 400 000 (8,5%)	1 700 000 (15,7%)	W zakresie ubezpieczenia emerytalno-rentowego: 600 000 (0,74%). W zakresie ubezpieczenia zdrowotnego: 720 000 (0,88%) W zakresie ubezpieczenia wypadków przy pracy i chorób zawodowych: 3 500 000 (4,3%)	1 211 632 (3%)
Finansowanie świadczeń	<ul style="list-style-type: none"> • emerytalno-rentowe: składki 20,9%, państwo 79,1% • wypadki przy pracy i choroby zawodowe: składki 100% • zdrowotne: składki 54,4%, państwo 45,6% • rodzinne: składki 0,2%, państwo 99,8% 	<ul style="list-style-type: none"> • emerytalno-rentowe i rodzinne: składki 25% państwo 75% • zastępstwa w okresie urlopu wypoczynkowego rolników: państwo 100% 	<ul style="list-style-type: none"> • zdrowotne i pomoc socjalna: składki 100% • pozostałe świadczenia dla: 1) osób pracujących w rolnictwie, lecz nieopłacanych: składki i podatek – 24%, „źródła zewn.” 76%; 2) pracowników najemnych: składki i podatek – 53%, „źródła zewn.” 47% 	<ul style="list-style-type: none"> • całość świadczeń: składki – 10,15% państwo – 88,68% • inne źródła – 1,17% 	<ul style="list-style-type: none"> • składki na ubezpieczenia emerytalno-rentowe i zdrowotne dotowane przez państwo w 77% • w przypadku kas chorych państwo pokrywa ok. 50% składek ubezpieczonych w nich emerytów 	<ul style="list-style-type: none"> • emerytalno-rentowe: składki – 10%, państwo dotacja z budżetu państwa – 90%, • pozostałe ubezpieczenia składki – 100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie *The social protection for rural populations of Europe. Agricultural social protection systems in the European Union, European Network of Agricultural Social Protection Systems (ENASP)*, http://www.enasp.eu/wp-content/uploads/2015/11/ENASP_Booklet_2015_EN2.pdf, dostęp 26.01.2017.

Podsumowanie

Wszystkie omawiane wyodrębnione systemy ubezpieczenia społecznego rolników zostały utworzone o wiele lat wcześniej niż system polski i choć podlegały w minionych latach licznym modyfikacjom, to w żadnym przypadku nie zostały zlikwidowane, ani też nie zrezygnowano w nich ze znaczącego wsparcia finansowego ze strony państwa. Trwałość tych rozwiązań może dowodzić ich racjonalności i zasadności dalszego stosowania mimo zmieniających się warunków politycznych, gospodarczych i otoczenia ekonomicznego. Również fakt, że wyodrębnione systemy społecznego ubezpieczenia rolników istnieją w krajach nie tylko o największym potencjale rolniczym w UE, lecz także o wysokiej „kulturze ekonomicznej”, tj. we Francji i Niemczech, wydaje się przemawiać za racjonalnością takiego rozwiązania. Jednocześnie w grupie krajów, w których rolników obejmuje odrębny system ubezpieczenia społecznego są państwa – tak różne pod względem niemal wszystkich czynników istotnych dla gospodarki rolnej i polityki ekonomicznej w tym zakresie oraz polityki socjalnej – jak Grecja i Finlandia. Austria, mimo oczywistych różnic pod względem powierzchni użytków rolnych i liczby ludności, reprezentuje typ rolnictwa zbliżony do niemieckiego.

Dokończenie artykułu w następnym numerze.

Literatura

1. Eurostat *Statistics Explained. Agricultural holdings, by size of holding, by country*, 2013;http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farm_structure_statistics.
2. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 23 października 1944 r. o zmianie ustawy z 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym, Dz. U. 1944 nr 9 poz. 44.
3. Giersz Z, *Systemy ubezpieczenia i zabezpieczenia społecznego rolników w krajach OECD, Przegląd rozwiązań systemowych i źródeł finansowania systemów odrębnych dla rolników*, Warszawa, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa i SAEPR, 2013.
4. Goraj L., Cholewa I., Osuch D. et al., *Analiza skutków zmian we Wspólnotowej Typologii Gospodarstw Rolnych*, Warszawa, Polski FADN, 2010.
5. Muszalski W., *Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2008.
6. *Rolnicze systemy zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej. Ochrona*

socjalna populacji wiejskiej w Europie, red. K. Piątkowski, Warszawa, OR KRUS, 2010.

7. Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 14 grudnia 1971 r. w sprawie udzielania świadczeń leczniczych przez zakłady społeczne służby zdrowia osobom prowadzącym gospodarstwa rolne, Dz. U. 1971 nr 37 poz. 345.
8. Sadowski A., Poczta W., Szuba-Barańska E. et al., *Modele gospodarstw rolnych w państwach Unii*, „Wieś i Rolnictwo” 2015, Nr 3 (168).
9. *The social protection for rural populations of Europe. Agricultural social protection systems in the European Union*, European Network of Agricultural Social Protection Systems (ENASP), http://www.enasp.eu/wp-content/uploads/2015/11/ENASP_Booklet_2015_EN2.pdf.
10. Ustawa z 28 czerwca 1962 r. o zaopatrzeniu emerytalnym członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz ich rodzin i domowników, Dz. U. 1962 nr 37 poz. 165.
11. Ustawa z 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność Państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości i ich rodzin, Dz. U. 1962 nr 38 poz. 166.
12. Ustawa z 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa. Dz. U. 1968 nr 3 poz. 15.
13. Ustawa z 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność państwa za rentę i spłaty pieniężne, Dz. U. 1974 nr 21 poz. 118.
14. Ustawa z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, Dz. U. 1977 nr 32 poz. 140.
15. Ustawa z 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin, Dz. U. 1982 nr 40 poz. 268.
16. Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2008 nr 50 poz. 291 ze zm.
17. Ustawa z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Dz. U. 2004 r. nr 91 poz. 873.
18. Ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 2009 nr 79 poz. 667.

Selected similarities between agricultural sectors in EU states with a separate social insurance system for farmers

(Part 1)

Abstract

As the analysis of social security systems in the European Union proves, only six member states have autonomous social security systems for farmers. These countries form ENSAP - European Network of Agricultural Social Protection Systems. Apart from the Polish system managed by KRUS, separate social security systems for farmers operate in Austria, Finland, France, Germany and Greece. All the systems listed above show many similarities. Therefore, it can be assumed that these countries have some common features and that such similarities were the basis for establishing and maintaining separate social insurance systems for farmers in these particular countries.

Keywords: analysis of EU states concentration according to selected features of the agricultural sector, ENASP – European Network of Agricultural Social Protection Systems, indicator of similarities between farms' structure in EU countries, development of social security for farmers in Poland, separate social security systems for farmers in the EU.

**Recenzenci materiałów opublikowanych w kwartalnych wydaniach
„Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia”
z 2016-2017 r.**

dr hab. Jerzy Bieluk (prof. UwB), prof. dr hab. Roman Budzinowski, dr Aleksandra Chlebicka, prof. dr hab. Paweł Czechowski, dr Ryszard Droba (prof. WSAS), dr Piotr Gołasa, dr inż. Ewa Jaska, dr hab. Beata Jeżyńska (prof. UMCS), prof. dr hab. Irena Jędrzejczyk, Marcin Józefaciuk, dr Erich Koch, dr n. med. Marek Kos, dr n. med. Andrzej Kosiniak-Kamysz, dr hab. Anna Kosut, prof. dr hab. Andrzej Kowalski, dr hab. Sylwester Kozak (prof. SGGW), dr Monika Król, dr hab. Teresa Kurowska, prof. dr hab. n. med. Jolanta Kujawa, dr Przemysław Litwiniuk, dr n. med. Robert Liana, dr hab. Dorota Łobos-Kotowska (prof. UŚ), dr Krzysztof Łyskawa, dr Adam Majchrzak, dr Agata Marcysiak, dr hab. Anna Matuszczak (prof. UEP), dr Wojciech Nagel, prof. dr hab. n. med. Alfred Owoc, dr hab. Radosław Pacud, dr inż. Agnieszka Parlińska, dr Sylwia Pieńkowska-Kamieniecka, prof. dr hab. Marian Podstawka, dr Damian Puślecki, prof. dr hab. Wanda Sułkowska, dr hab. Bogumił Szmulik, dr Damian Walczak, dr Adam Wasilewski, dr hab. n. med. Anna Wilmowska-Pietruszyńska (prof. UR), dr hab. n. med. Andrzej Wojtyła (prof. PWSZ), prof. dr hab. Maciej Żukowski

Informacje dla autorów

- 1) Redakcja zaprasza do publikowania artykułów dotyczących ubezpieczeń w rolnictwie, przyjmując do druku wyłącznie wcześniej nieopublikowane nowe opracowania.
- 2) Autorów prosimy o nadsyłanie materiałów o objętości maksimum do 40 tys. znaków, za pośrednictwem poczty elektronicznej. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, kierując się wartością opracowania, dopuszczone będzie opracowanie 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 udzielimy telefonicznie
pod numerami: 22 592-66-88, 22 592-66-86, 22 592-64-07
lub odpowiemy na e-mail wysłany pod adresem:
kwartalnik@krus.gov.pl